



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

---

---

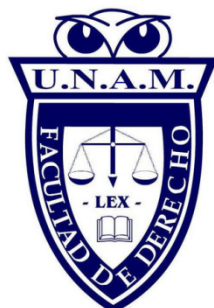
FACULTAD DE DERECHO

**“ADMISIÓN DEL JUICIO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN  
LA VÍA SUMARIA A LA LUZ DE LOS  
TRATADOS INTERNACIONALES”**

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

**P R E S E N T A**

**ARACELI ESTRADA DÁVILA**



SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

**CIUDAD UNIVERSITARIA, 2014.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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





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

Cd. Universitaria, D. F., 11 de marzo de 2014.

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

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **ESTRADA DÁVILA ARACELI**, con número de cuenta **306046939**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis titulada "**ADMISIÓN DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA VÍA SUMARIA A LA LUZ DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.**", bajo la asesoría del Lic. Miguel Ángel Rafael Vázquez Robles.

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

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

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"  
Directora.

DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO  
DE

100 UNAM  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE MÉXICO  
1910 - 2010



## DEDICATORIAS

**A DIOS**, por darme la oportunidad de estar viva y de renovarme cada día, porque lo único que ha hecho es poner en mi camino todas y cada una de las cosas y personas para ser feliz.

**A LA UNAM**, porque gracias a ella he concluido una licenciatura, he conocido a personas maravillosas y ha sido mi segunda casa, a la que siempre le estaré agradecida y a la cual rendiré honores, ya que de ella egresan no sólo licenciados, sino personas profesionales y con grandes valores.

**A MIS AMADOS PADRES**, José Luis y Araceli porque en lo único en lo que se han empeñado desde que nací hasta la fecha es a amarme sin medida, han sido mi ejemplo, mi espada y mi escudo; me han brindado una carrera, comprensión, valores, sabiduría y lo mejor, me han enseñado a amar a la vida y a luchar por estar plena.

**A MIS HERMANOS**, Vero y David, les agradezco por amarme, por estar conmigo siempre, por llenarme de alegrías, por regañarme, por realmente convivir conmigo, por darme todo sin medida y por ser parte fundamental de mi éxito. Los amo.

A los gemelos Luis André y José Alexis, este agradecimiento es especial para ellos ya que me lo solicitaron encarecidamente, les agradezco por ser una de las razones fundamentales de mi felicidad, porque me aman y los amo y porque me han hecho pasar los momentos más hermosos de mi vida, nunca dejarán de ser mis niños.

A mi sobrina Shelly por amarme, por dejar que la ame y por ser una niña ejemplar con carácter, decisión y con un gran corazón.

Carlos, José Luis, María Magdalena y Jesús, por el simple hecho de ser mis hermanos y porque siempre que los veo me han recibido con una sonrisa y han compartido conmigo alegrías y buenos momentos.

**A MI FAMILIA**, este agradecimiento es para toda mi familia tanto de mi mamá como de mi papá, pero en especial para mis abuelitas Ernestina, Rosa y Gregoria (descanse en paz), para mis tíos Adán y Rosa, para mi tía Josefina y para mis primos porque siempre han estado cuando más los he necesitado.



**A MIS MAESTROS**, por ser la columna vertebral de mi aprendizaje y no sólo agradezco a los maestros de esta Universidad, sino también a aquellos que han coadyuvado en mi formación, ya que los maestros siempre entregan sin medida ni interés.

**A MIS AMIGOS**, agradezco a todos mis amigos que aunque algunos no aparecen en este listado, saben que los quiero mucho, en especial a Tam por ser grandiosa, por ser mi hermana, mi apoyo y la mejor amiga que Dios pudo poner en mi camino, a Leidy por ser tan bella, por apoyarme, por darme consejos, por ser un ejemplo para mí y por enseñarme que la verdadera fidelidad en una amistad existe, a Heidi por que la amo, me ama y ha crecido a mi lado, a Adriana que aunque llevamos poco tiempo de ser amigas, siempre ha demostrado ser leal, a Santiago por impulsarme y por ser parte importante de mi fortaleza y felicidad, a Lorena por amarme y ser única, a Juan y a Ezequiel por apoyarme, por estar conmigo siempre tanto en las buenas como en las malas, a Hernán por ser increíble, a Lara, a Fer, a Ale, a Carlitos, a Lalo, a León, a Gabo y a Fernando por compartir su tiempo conmigo y pasar momentos invaluableles.

**A MI APOYO**, Sergio Moreno, porque en gran medida soy quien soy gracias a él, le agradezco por escucharme, por darme consejos cuando más lo necesite y por estar para mí.

**A MI JEFE**, José Díaz, por ser una gran persona, por creer en mí, por ser ejemplo y motivación, asimismo agradezco a Laura Villasis y a su papi por ser mis primeros jefes quienes me dieron la oportunidad de aprender a su lado.

**A MIS COMPAÑEROS DEL TFJFA**, agradezco a todos mis compañeros del Tribunal, en especial al Licenciado Oscar, a la Licenciada Claudia, al Licenciado Fernando Adán y a la Licenciada Marín por enseñarme, apoyarme, motivarme y hacer que me apasione esta linda materia administrativa.

**A MI ASESOR**, Miguel Ángel Vázquez Robles, por su apoyo y por hacer de sus alumnos personas profesionales, de carácter y con principios.

**A LA MAESTRA**, Margarita Palomino Guerrero, por ser sin duda una gran mujer, un ejemplo a seguir, admirable y apasionada por su trabajo.







# ADMISIÓN DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA VÍA SUMARIA A LA LUZ DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

<b>SIGLARIO</b> .....	1
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	3

## **CAPÍTULO I. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y SU EVOLUCIÓN**

1.1 Tribunal Fiscal de la Federación.....	7
1.1.1 Antecedentes Históricos del Tribunal Fiscal de la Federación.....	7
1.1.2 Creación del Tribunal Fiscal de la Federación en México de conformidad con la Ley de Justicia Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936.....	13
1.1.3 Estructura Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de conformidad con la Ley de Justicia Fiscal de 1936.....	15
1.2 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	23
1.2.1 Estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	24
Sala Superior	
Salas Regionales Auxiliares y Especializadas	

1.2.1.1 Especializada en materia de Propiedad Intelectual.....	28
1.2.1.2 Especializada en Juicios en Línea.....	29
1.2.1.3 Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación antes Sala Especializada en Órganos Reguladores de la Actividad del Estado.....	30
Junta de Gobierno y Administración	
1.2.2 Ordenamientos jurídicos que rigen al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	35
1.2.3 Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	38
1.2.3.1 Competencia en razón de territorio.....	39
1.2.3.2 Competencia en razón de grado.....	43
1.2.3.3 Competencia en razón de materia.....	45
1.2.3.4 Competencia en razón de cuantía.....	51

## **CAPÍTULO II. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

2.1 Antecedentes históricos del Juicio Contencioso Administrativo.....	53
2.1.1 Definición del Juicio Contencioso Administrativo.....	67
2.1.2 Diferencia entre la Demanda de Nulidad y el Juicio Contencioso Administrativo.....	68
2.2 Etapas procedimentales integrantes del Juicio Contencioso Administrativo Ordinario.....	70
2.2.1 Juicio Contencioso Administrativo.....	71
Requisitos procedimentales para la admisión del Juicio Contencioso Administrativo	

2.2.2	Contestación de la demanda.....	82
	Requisitos procedimentales para la admisión de la contestación de la demanda	
2.2.3	Ampliación de demanda.....	90
	Requisitos procedimentales para la formulación de ampliación de la demanda	
2.2.4	Contestación a la ampliación de la demanda.....	91
	Requisitos procedimentales para la admisión de la contestación a la ampliación de la demanda	
2.2.5	Alegatos.....	93
	2.2.5.1 Notificación para la formulación de alegatos.....	93
2.2.6	Cierre de Instrucción.....	94
2.2.7	Sentencia.....	94
	2.2.7.1 Efectos de la Sentencia.....	96

### **CAPÍTULO III. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA VÍA SUMARIA**

3.1	Orígenes y noción del Juicio Contencioso Administrativo en la vía sumaria.....	107
	3.1.1 Definición del Juicio Contencioso Administrativo en la vía sumaria.....	108
	3.1.2 Incorporación del Juicio Contencioso Administrativo en la vía sumaria a la Ley Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	109
3.2	Etapas procedimentales en el Juicio Contencioso Administrativo en la Vía Sumaria.....	112
	3.2.1 Juicio Contencioso Administrativo en la vía sumaria.....	114

3.2.1.1	Requisitos procedimentales para su admisión.....	115
3.2.1.2	Causales de improcedencia.....	129
3.2.1.3	Medios de defensa procedentes en el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria.....	131
3.2.2	Contestación de la demanda en la vía sumaria.....	135
3.2.2.1	Requisitos procedimentales para su admisión.....	136
3.2.3	Ampliación de demanda en la vía sumaria.....	136
3.2.3.1	Procedencia para la formulación de ampliación de demanda.....	137
3.2.4	Contestación a la ampliación de demanda en la vía sumaria.....	138
3.2.4.1	Requisitos procedimentales para su admisión.....	138
3.2.5	Término para formular alegatos en la vía sumaria.....	138
3.2.6	Cierre de Instrucción.....	138
3.2.7	Sentencia.....	139
3.2.7.1	Efectos de la Sentencia.....	140

#### **CAPÍTULO IV. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011**

4.1	Reforma al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de junio de 2011.....	143
4.1.1	Definición de Derechos Humanos.....	148
4.1.2	Tratados Internacionales que garantizan derechos humanos en materia procesal administrativa.....	149

4.1.3 Definición de diversos principios generales internacionales: <i>Pro homine</i> , Control de Convencionalidad y Control Difuso, derivados de la reforma Constitucional de 10 de junio de 2011.....	156
4.2 Inconsistencias legislativas en el plazo de la interposición de la demanda del juicio contencioso administrativo en vía sumaria a la luz de la reforma Constitucional de 10 de junio de 2011.....	166
4.2.1 Diferencias fundamentales entre el juicio contencioso administrativo en la vía ordinaria y la vía sumaria.....	167
4.2.2 Lagunas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo relativas al plazo para presentar la demanda en vía sumaria.....	171
4.2.3 Estado de indefensión procesal para el gobernado a la luz de los Tratados Internacionales.....	179
4.2.4 Interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de la inclusión del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria en la LFPCA.....	184
4.2.5 Medios de impugnación procedentes en el desechamiento del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria de acuerdo con la reforma Constitucional de 10 de junio de 2011.....	202
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>213</b>
<b>PROPUESTAS.....</b>	<b>221</b>
<b>INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA.....</b>	<b>225</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>253</b>



## SIGLARIO

<b>CPEUM</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>DOF</b>	Diario Oficial de la Federación.
<b>LFPCA</b>	Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
<b>LOTFJFA</b>	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
<b>SCJN</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
<b>TFJFA</b>	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.







## INTRODUCCIÓN

En la presente tesis se realiza un estudio general de la inclusión del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria previsto en el Capítulo XI del Título II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como tratar algunas de las lagunas de ley existentes en la misma, se mencionan las posturas que se han generado a partir de su entrada en vigor hasta la fecha y se dilucidan los conflictos de interpretación relativos a la admisión de dicho juicio en la vía sumaria, todo esto a la luz de los Tratados Internacionales, específicamente en los artículos 8.1, 24, 25 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, asimismo de la reforma al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 10 de junio de 2011 referente a la incorporación del principio *pro persona* a la misma.

De manera general se menciona que debido a las reformas a la LFPCA el día 10 de diciembre de 2010 se han suscitado diversos criterios de interpretación relativos al plazo para la interposición de la demanda del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, toda vez que no se estableció de manera precisa en la ley como debería de proceder el Magistrado Instructor en el supuesto de que el particular encuadrando en la hipótesis del artículo 58-2 de la LFPCA interponga su juicio en la vía sumaria con posterioridad al día 15 pero antes del día 45, ya que la ley no determinó claramente y de manera puntual si ésta demanda deberá de declararse improcedente y tramitarse mediante la vía ordinaria o ser desechada de plano.

Así, a lo largo de cuatro capítulos desarrollamos nuestra propuesta:

**En el Capítulo Primero** nos ocupamos de brindar un panorama general de los antecedentes del Tribunal Fiscal de la Federación ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de su estructura, de su evolución y de la trascendencia que ha tenido en nuestro país, esto con la finalidad de comprender la existencia del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria.

**En el Segundo Capítulo** se explicó el juicio contencioso administrativo ordinario previsto en la LFPCA, así como sus antecedentes, su diferencia con el juicio de nulidad previsto en la Ley Fiscal de la Federación, su estructura y las consecuencias de su interposición ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto con la intención de comprender las etapas procesales que tiene el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, así como para complementar su estudio, toda vez que el artículo 58-1 de la LFPCA establece que para lo no previsto en el apartado del juicio sumario se estará a lo dispuesto en las disposiciones del juicio en la vía ordinaria.

**En el Tercer Capítulo** se desarrolló de manera general al juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, se mencionaron sus antecedentes de acuerdo con lo previsto en la Ley Fiscal de la Federación, se definió su incorporación a la LFPCA de conformidad con las reformas de fecha 10 de diciembre de 2010 y se delimitaron sus etapas procedimentales.

**En el Capítulo Cuarto** se señalaron las diferencias del juicio contencioso administrativo en la vía ordinaria con la sumaria, se definió a los Derechos Humanos, así como a los Tratados Internacionales; para tratar el artículo 1º de nuestra CPEUM, se definieron los principios incorporados a los Tratados Internacionales de los que México es parte, se aludió al Derecho Comparado tanto de los Tratados Internacionales como del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, se expuso el criterio de la SCJN relativo a la admisión del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria con posterioridad al día 15 citado en

la LFPCA; todo a la luz de los Tratados Internacionales aplicables en materia procesal administrativa, específicamente en los artículos 8.1, 24, 25 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de conformidad con la reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 junio de 2011.

Por lo que concluimos que debido a la incorporación del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el día 10 de diciembre de 2010, específicamente de los artículos 58-1 y 58-2, se han generado controversias y diversos criterios de interpretación, ya que no determinan claramente si la demanda interpuesta con posterioridad al día 15 deberá de declararse improcedente y tramitarse por la vía ordinaria o ser desechada de plano por el Magistrado Instructor; lo anterior, denota la inconstitucionalidad de dichos artículos a la luz de los Tratados Internacionales, ya que sus lagunas han generado incertidumbre jurídica para los gobernados que promueven sus juicios ante el TFJFA, lo que contraviene específicamente lo previsto en los artículos 8.1, 25 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Tratados Internacionales aplicables a la materia procesal administrativa.

Por otro lado, los citados artículos 58-1 y 58-2 de la LFPCA contravienen los principios generales internacionales de derechos humanos aplicables en materia procesal administrativa, como lo son el principio pro persona, control de convencionalidad y control difuso; Tratados Internacionales y principios generales que hoy en día forman parte de la Ley Suprema de la Unión y que son de observancia obligatoria para las autoridades del Estado Mexicano.





# CAPÍTULO I

## TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y SU EVOLUCIÓN

### 1.1 Tribunal Fiscal de la Federación

El Tribunal Fiscal de la Federación nació bajo una competencia meramente fiscal, fue creado como un Tribunal de justicia delegada y se contemplaba dentro del marco del Poder Ejecutivo sin estar sujeto a la dependencia de ninguna autoridad, así tenía la facultad de fallar en representación de éste órgano de gobierno; hoy en día es el antecedente del Tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

#### 1.1.1 Antecedentes Históricos del Tribunal Fiscal de la Federación

El antecedente más remoto de lo que hoy conocemos como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa data del año de 1789 cuando como producto de la Revolución Francesa se instauró el Consejo de Estado Francés, órgano facultado para resolver controversias en materia administrativa.

En el año de 1790 la Asamblea Constituyente proclamó oficialmente la separación de competencias de la República Francesa:

*“Las funciones judiciales son distintas y se mantendrán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no pueden alterar, a riesgo de ser acusados de prevaricación, en forma alguna, los actos de los cuerpos administrativos, ni podrán citar para comparecer ante ellos a los administradores en razón de las funciones que desempeñan.”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Palabras del Ministro Juan N. Silva Meza, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en ocasión de la Inauguración del XX Congreso Nacional y del IV Congreso Internacional de Magistrados, 24 de agosto de 2011*, [http://www.scjn.gob.mx/Presidencia/Ministro\\_Presidente\\_Agosto/16\\_AGO%2](http://www.scjn.gob.mx/Presidencia/Ministro_Presidente_Agosto/16_AGO%2)

Con lo anterior observamos que en Francia comenzó a separarse la función jurisdiccional de la administrativa, las autoridades tenían prohibido transgredir los diferentes ámbitos de su competencia, es decir, debían respetar la separación del ejercicio de su poder.

Así el Consejo de Estado Francés estableció un sistema contencioso administrativo independiente del Poder Judicial de aquella época.

A continuación se citarán algunos de los antecedentes del Tribunal Fiscal de la Federación y de la impartición de justicia administrativa en nuestro país:

Identificamos en el primer cuarto del siglo XVI en la Recopilación de Indias se establecía que si en ejercicio de las funciones de los gobernadores o virreyes a título de gobierno los gobernados se veían agraviados, podían recurrir a las Audiencias Reales de las Indias para que les fuera administrada la justicia a que tenían derecho.

En el año de 1812 en la Constitución de Cádiz se contemplaron los Juzgados de Hacienda los cuales fueron eliminados en la Constitución de 1824 y reinstalados en el año de 1836 mediante la creación de las Siete Leyes Constitucionales.

La Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de mayo 1853, también conocida como la Ley Lares, en honor a su autor Teodosio Lares, fue una ley basada en el modelo francés, específicamente en la figura de Consejo de Estado y determinaba que el conocimiento de los asuntos administrativos no correspondía a la autoridad judicial, sino a una autoridad administrativa, es decir, prohibía que los Tribunales Judiciales conocieran de controversias en materia administrativa, de contratación de obras públicas, de rentas nacionales, de policías, de comercio, de agricultura, entre otras; éstos asuntos serían

---

*024%202011Palabras%20del%20Ministro%20Presidente%20pronunciadas%20el%2024%20de%20agosto%20de%202011.pdf*, consultado el día 21/08/12, a las 13:19 hrs.

competencia del Consejo de Estado, el cual fungiría como Tribunal Administrativo.<sup>2</sup>

En noviembre de 1855 debido a la supresión de los Tribunales Especiales y a la expedición de la Ley Juárez, la justicia contenciosa administrativa regresó a ser impartida por el Poder Judicial.

Posteriormente en la Constitución de 1857 se contempló la figura de los tribunales contenciosos administrativos, lo que se traduce en que estuvo influenciada por la mencionada Ley Lares; el Ministro Ignacio L. Vallarta se pronunció al respecto citando que estos tribunales eran inconstitucionales toda vez que corrompían el principio de división de poderes.<sup>3</sup>

Las leyes previas a la expedición de la Ley de Justicia Fiscal para regular la materia fiscal y administrativa en el país fueron la Ley Orgánica de la Tesorería, la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales, la legislación y jurisprudencia sobre el juicio de amparo en materia administrativa, procesal y tributaria.

Gracias a la aportación de Don Antonio Carrillo Flores quien proyectó la Ley de Justicia Fiscal de 1936 se creó el Tribunal Fiscal de la Federación.<sup>4</sup>

La Ley de Justicia Fiscal contenía 58 artículos y 6 artículos transitorios en los cuales se regulaba la tramitación de los juicios y la estructura orgánica del propio Tribunal.

Cabe mencionar que antes del año de 1936 el terreno tributario era árido y carecía de seguridad jurídica para los particulares ya que la Secretaría de Hacienda y

---

<sup>2</sup> Cfr. Lucero Espinosa, Manuel, "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo", Séptima Edición, Porrúa, México, 2002, p. 21.

<sup>3</sup> Cfr. Cruz Razo, Juan Carlos, "Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Comentada", Prólogo de la Doctora Margarita Beatriz Luna R., Porrúa, México, 2010, p. XII.

<sup>4</sup> *Idem.*



Crédito Público determinaba, liquidaba y cobraba los créditos fiscales sin que tuviera pautas determinadas a seguir, ante esta situación la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció determinando que sería prudente la organización de diferentes competencias para el cobro de impuestos, procurando en todo momento la practicidad y certeza jurídica; así, se reconoció la independencia entre el ámbito judicial y administrativo y la necesidad de compilar los principios y procedimientos que regularan la liquidación y el cobro de impuestos, para lo cual se creó la Ley de Justicia Fiscal.

En el año de 1939 la Ley de Justicia Fiscal fue reemplazada por el denominado Código Fiscal de la Federación, el cual era una copia de aquella y tuvo una vigencia de 28 años aproximadamente.

En enero de 1967 debido a las recomendaciones de la Organización de los Estados Americanos y del Banco Interamericano de Desarrollo se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Código Fiscal de la Federación; estas recomendaciones tenían como finalidad que en los países latinoamericanos existiera un mejor acceso a la justicia tributaria.

Fue en ese mismo año de 1967 cuando se expidió una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en la que se contemplaron los aspectos orgánicos del mismo, se establecieron las normas de competencia, se introdujo el concepto de Organismos Fiscales Autónomos y se le otorgaron facultades al Tribunal para conocer de los juicios de lesividad; cabe señalar que en el Código Fiscal se siguieron previendo las normas correspondientes al procedimiento.

Posteriormente en el año de 1978 la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal fue sustituida por una nueva ley que fue expedida con el mismo nombre, en la que se previó la regionalización del Tribunal, es decir, se crearon Salas Regionales y una Sala Superior; la competencia de ambas se determinaba fundamentalmente por la cuantía del asunto; asimismo se instauró el recurso de revisión mediante el cual

se otorgaron facultades a la Sala Superior para revisar las sentencias dictadas por las Salas Regionales.

En el año de 1983 se expidió un nuevo Código Fiscal de la Federación, conservando las normas procesales en los mismos términos, posteriormente se incluyeron a éste ordenamiento las disposiciones relativas a la queja con la cuales se buscaba el cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal.

En el año de 1987 se reformó el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se estableció que el Congreso sería el encargado de la creación de los Tribunales Contenciosos Administrativos en nuestro país, éstos estarían dotados de facultades para emitir sus propios fallos y se conducirían con plena autonomía.<sup>5</sup>

En el año de 1996 es reformada nuevamente la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y se determinó que la actuación del Tribunal sería a través del Pleno o de Secciones, las Secciones serían dos y se integrarían con cinco Magistrados cada una.

Mediante el denominado Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del año 2000, se realizaron reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en las que el Ejecutivo Federal determinó el cambio de denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto con la finalidad de ampliar su competencia.

Actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa resuelve además de controversias fiscales, las iniciadas en contra de los actos de las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o que resuelvan un expediente, por ejemplo, las resoluciones emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, las multas por infracciones

---

<sup>5</sup> Cfr. Cruz Razo, Juan Carlos, *op.cit.*, p. XII.

administrativas federales, pensiones, contratación de obras públicas, responsabilidad de servidores públicos, entre otras, todo esto bajo los términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ley que fue publicada el 1 de diciembre del año 2005 en el Diario Oficial de la Federación.

De manera general podemos decir que la justicia administrativa comenzó formalmente en México en el año de 1936 con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, sin embargo, debemos reflexionar sobre su instauración, ya que en su creación se habló de su autonomía, de su especialización y de aligerar la carga de trabajo del Poder Judicial de la Federación, siendo importante mencionar que el Poder Judicial es el concededor en última instancia de las impugnaciones en contra de las sentencias pronunciadas por los Tribunales Administrativos, y así, anteriormente como en la actualidad, si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no realiza un buen desempeño en su labor, el Poder Judicial se ve mermado por tener una carga excesiva de trabajo al sumarse a su función jurisdiccional la resolución de los juicios de amparo promovidos por los gobernados que instaron ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y que no obtuvieron una sentencia favorable o que satisficiera sus pretensiones.

Son muy discutibles las razones para la creación de los Tribunales Administrativos en México, ya que a ciencia cierta no se sabe si fue una cuestión política o efectivamente se pretendía la vanguardia en la impartición de justicia administrativa en nuestro país; el Tratadista Miguel Acosta Romero en sus trabajos expresó que fue un capricho de quienes en su momento decidieron copiar el sistema francés, ya que no se consideró que en nuestro país existía un instrumento de defensa del particular tan importante e inserto de experiencia mexicana como lo es el juicio de amparo.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Cfr. Citado por Lucero Espinosa, Manuel, *op.cit.*, nota 2, p. 22.

Por otra parte, podemos considerar la postura de que debido a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como primer tribunal administrativo, autónomo e independiente en México se eficientó la impartición de justicia administrativa y tributaria y se abandonó el inconveniente procedimiento ordinario llevado ante jueces judiciales, dejando a salvo mediante el juicio de amparo la facultad revisora ante un Tribunal Judicial Federal; cabe señalar que con ésta idea se justificó la creación de tribunales administrativos con capacidad y autonomía para emitir sus propios fallos, los cuales serían independientes de la administración activa, pero no de la función judicial.

### **1.1.2 Creación del Tribunal Fiscal de la Federación en México de conformidad con la Ley de Justicia Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936**

Con fundamentado en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante decreto de fecha 27 de agosto de 1936, el Presidente de la República Mexicana, Lázaro Cárdenas promulgó la Ley de Justicia Fiscal, la cual entró en vigor el primero de enero de 1937, creando a los Tribunales Administrativos en México, quienes estarían dotados de facultades para determinar su estructura orgánica y funcional, lo anterior con el objetivo de resguardar el interés público, garantizar el derecho legítimo de los particulares y de acoger como en otros países un derecho que regulara los servicios públicos arancelarios.

La Ley de Justicia Fiscal establecía que el tribunal funcionaría como un tribunal administrativo de justicia delegada:

*“El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (...) pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de*

*justicia retenida. Ni el presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica de todo el cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.”<sup>7</sup>*

Así, podemos decir que la justicia retenida es aquella que se limita a proponer una decisión a la autoridad administrativa y la justicia delegada es aquella en la que los tribunales administrativos proceden a emitir fallos como auténticos jueces.

Cabe señalar que cuando el Ejecutivo Federal promulgó la Ley de Justicia Fiscal no la reglamentó, esto con la finalidad de que el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación dictara las normas accesorias, lo cual propiciaría que no fueran modificadas constantemente; las lagunas reglamentarias serían subsanadas con la jurisprudencia que emitiera el Pleno, misma que sería de observancia obligatoria para el todo el Tribunal.

Entre las funciones que tenía el Tribunal destacaban las de reconocer la legalidad o declarar la nulidad de los procedimientos o actos siguientes cuando:

- La autoridad o persona que emitía el acto fuera incompetente para hacerlo,
- La resolución no cumpliera con las formalidades establecidas en ley,
- No se tomara en cuenta el fondo del asunto,
- Existiera desvío de poder en la imposición de sanciones, aunque éstas no estuvieran expresamente determinadas en la ley,
- Existiera una violación a la normatividad aplicable.

Por otra parte, la creación del Tribunal bajo el criterio de la Suprema Corte fue el primer paso para erradicar el error sobre el interés público en materia

---

<sup>7</sup> Órgano de Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, “Ley de Justicia Fiscal”, Diario Oficial de la Federación, lunes 31 de agosto de 1936, t. XCVII, núm. 53, México, p. 2.

administrativa, determinando que esto se lograría únicamente después de que el particular agotara su derecho de defensa.

Cabe mencionar que el Tribunal fue un modelo a seguir para las entidades federativas de nuestro país, ya que acogieron paulatinamente su sistema y crearon Tribunales de lo Contencioso Administrativo, inclusive en el Estado de Guanajuato se estableció el sistema de jurisdicción municipal.<sup>8</sup>

### **1.1.3 Estructura Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de conformidad con la Ley de Justicia Fiscal de 1936**

En el año de 1936 el Tribunal Fiscal de la Federación estaba integrado por quince Magistrados, quienes funcionaban en Pleno o en cinco Salas con tres Magistrados cada una.

El Pleno del Tribunal se componía por la totalidad de los Magistrados del Tribunal, pero para que pudiera funcionar era suficiente la presencia de sólo nueve de ellos.

El Tribunal contaba con un Presidente que duraba un año en su encargo, y quien podía ser reelecto; en caso de que éste se ausentara por más de quince días era suplido por los Presidentes de las Salas en orden numérico, y en caso de que sobrepasara el periodo autorizado para ausentarse se elegía a un Magistrado para sustituirlo.

Los Magistrados eran propuestos por el titular de la Secretaría de Hacienda, nombrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado.

---

<sup>8</sup> Cfr. Venegas Álvarez, Sonia, “Derecho Fiscal”, Oxford University Press, México, 2010, p. 662.

Para ser Magistrado se requería:

- Ser ciudadano mexicano de nacimiento,
- Ser mayor de veinticinco años,
- Contar con notoria buena conducta,
- No haber sido condenado por delitos en contra de la propiedad,
- Ser licenciado en derecho, con título expedido por una autoridad o Institución facultada para ello y,
- Tener por lo menos cinco años de práctica en materia fiscal.

Los impedimentos para ser Magistrado eran los siguientes:

- Los Magistrados no podían ejercer cualquier otro oficio, cargo o comisión tanto para la Federación, como para los Estados o para los particulares.
- No podían profesar la carrera de licenciado en derecho, siendo la única excepción la de desempeñarse como docentes.
- Los Magistrados bajo su responsabilidad manifestaban que estaban impedidos para conocer de un asunto, verbigracia, cuando eran parientes consanguíneos o afines a las partes, cuando eran en algún momento patronos, representantes o apoderados de las partes, cuando tuvieran estrecha amistad o enemistad con ellos, cuando tuvieran interés personal en el asunto, cuando intervinieran de cualquier manera en la emisión o ejecución de una resolución impugnada, o cuando los Magistrados fueran parte en un juicio similar que estuviera pendiente de resolución.
- Si el Magistrado manifestaba su impedimento, o el impedimento era hecho valer por alguna de las partes, el Pleno conocía del asunto y éste estimaba

o no procedente la excusa, subsecuentemente, se designaba al Magistrado que debía sustituirlo.

Los Magistrados duraban seis años en su encargo y no podían ser removidos salvo en los casos en que la Constitución lo permitiera; ésta remoción tenía que ser acordada por el Presidente de la República y ratificada por el Senado.

El Tribunal se conformaba por un Secretario General de Acuerdos, dos primeros secretarios adscritos a cada una de las Salas, secretarios auxiliares suficientes para el despacho de los asuntos, cuatro actuarios, un redactor de periódico de justicia fiscal y demás empleados que el presupuesto permitiera; para obtener su cargo debían de ser mexicanos, licenciados en Derecho con título expedido por autoridad o Institución competente y contar con notoria buena conducta.

Los secretarios o Jueces de Distrito de la circunscripción estaban facultados para llevar a cabo las diligencias que tenían lugar a las afueras del local del Tribunal, salvo la inspección judicial que había de realizarse dentro de la Ciudad de México.

Las funciones del Pleno entre otras, consistían en las siguientes:

- Antes de que el Tribunal iniciara su periodo de vacaciones, designaba uno o varios Magistrados para que se ocuparan durante el receso de los asuntos de notoria urgencia y dictaran las medidas provisionales que tuvieran lugar; debiendo dar razón de los asuntos al Presidente del Tribunal al reanudar las labores,
- Determinaba los dos periodos vacacionales de diez días cada uno que tendría el Tribunal,



Podemos observar que a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación se consideró la importancia de las solicitudes de las medidas cautelares por parte de los particulares, lo que nos hace pensar que desde su instauración, independientemente de ser un Tribunal de legalidad, velaba en todo momento por la protección de los derechos de los contribuyentes.

- Nombraba al que sería el próximo Presidente del Tribunal,
- Adscribía a cada uno de los Magistrados a su respectiva Sala o función,

De estos puntos podemos opinar que de facto, el Presidente de la República era el que designaba a los Magistrados del Tribunal, ya que eran nombrados por éste, propuestos por el Titular de la Secretaría de Hacienda y ratificados por el Senado, independientemente de que el Pleno del Tribunal nombrara al Presidente del mismo o adscribiera a dichos Magistrados.

- Designaba y removía a los Secretarios y Actuarios,
- En caso de que las Salas emitieran jurisprudencia y éstas fueran contradictorias, el Pleno del Tribunal podía intervenir y determinar cual sería la que predominaría,

Cabe señalar que aunque el Pleno del Tribunal determinaba el criterio a seguir en caso de que existieran contradicciones en las jurisprudencias emitidas por las Salas, no podían dejar de observarse las determinaciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales tenían que ser acatadas independientemente de que contravinieran lo establecido por el Pleno del Tribunal, ya que aquél contaba con mayor jerarquía, por así llamársele, al ser un Tribunal de Constitucionalidad y no de mera legalidad.

- Determinaba que las sesiones fueran públicas o secretas cuando así lo requiriera la moral, el interés público o alguna disposición legal,
- Otorgaba licencias a los Magistrados, Secretarios y empleados con goce de sueldo (hasta por treinta días o hasta un año sin él), siempre y cuando existiera una causa justificada para ello,
- Cuando la jurisprudencia había sido fijada por el Pleno, sólo éste podía variarla,
- Determinaba la distribución de los asuntos entre las diferentes Salas,
- Cada año debía realizar un presupuesto de gastos del Tribunal (el cual era remitido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y,

Este punto es fundamental por ser un tema delicado, por ello opinamos que era correcto que el Pleno determinara los supuestos para ejercer los recursos del Tribunal, lo cual brindaba seguridad y certeza al interior del mismo; es de mencionarse que en la actualidad esta función es competencia de la Junta de Gobierno y Administración del TFJFA.

- Emitía el Reglamento Interior, que normaba la forma de conducción del Pleno y de las Salas.

Aquí observamos que la conducción del Tribunal la determinaban los mismos Magistrados Integrantes del Pleno, lo que se traduce en su capacidad de autonomía y dirección.

Cabe mencionar que las resoluciones del Pleno, así como de las Salas eran por mayoría de razón y que los Magistrados no podían abstenerse de votar, a menos que estuvieran legalmente impedidos para ello.

Las funciones de las Salas eran las siguientes:

- Resolver cualquier asunto que requiriera la presencia de todos los Magistrados que integraban la Sala (las resoluciones de las Salas eran emitidas por mayoría de votos),

Sobre este punto podemos mencionar que a pesar de que las resoluciones de los Magistrados eran tramitadas de manera expedita, tenían que ser discutidas y firmadas por los tres Magistrados de las Salas correspondientes, y no así por un Magistrado Instructor, como se realiza actualmente en el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria.

- Conocer de las resoluciones administrativas dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias o de organismos fiscales autónomos que fijaban un crédito fiscal, ya sea que lo determinaran o lo precisaran de manera líquida,

Una vez más observamos que la competencia material del Tribunal se limitaba a la materia fiscal.

- Conocer de las resoluciones que fincaban una responsabilidad administrativa en materia fiscal; las cuales eran dictadas por las autoridades que dependían del Ejecutivo Federal; la responsabilidad en la que podían incurrir los miembros del Tribunal, era únicamente la establecida en el Código Penal para los funcionarios del Poder Judicial de la Federación,

Sobre este punto es preciso mencionar que el Tribunal Fiscal conocía sobre responsabilidades de los servidores públicos, sin embargo las demandas debían de referirse específicamente al ámbito fiscal; en aquella época no existía un ordenamiento específico para este tipo de faltas, a diferencia de lo que hoy conocemos como Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

- Conocer de los acuerdos que determinaban sanciones por transgresión a la normatividad fiscal,
- Conocer de cualquier otro tipo de resoluciones fiscales que no estaban expresamente señaladas en la ley y que causaban un agravio irreparable al promovente,

Así, podemos mencionar que a pesar de que el Tribunal ejercía funciones de mera legalidad, se ocupaba por resguardar los derechos fundamentales de los contribuyentes, ya que les otorgaba la posibilidad de defenderse, independientemente de que la ley no previera ciertos supuestos para la procedencia de ciertas resoluciones, así los Magistrados tenían la obligación de conocer y dar trámite a las peticiones de los particulares en las que se le causara un agravio irreparable.

- Conocer de los asuntos en los que el interesado hubiera sido afectado por la facultad económico coactiva de la autoridad y afirmara que:
  - ✓ Se había extinguido legalmente el crédito fiscal que se le imputaba,
  - ✓ Que el monto exigido por la autoridad era superior al que verdaderamente debía de pagar,
  - ✓ Que era poseedor a título de propiedad de los bienes embargados o acreedor preferente al Fisco o,

- ✓ Que el procedimiento de ejecución no se había llevado con apego a derecho (el afectado podía recurrir hasta que se emitiera la resolución que autorizaba el remate de los bienes embargados, salvo que la ejecución de dichos bienes hubiera sido de imposible reparación para el recurrente).

Éstas hipótesis son de suma importancia, ya que contemplan la procedencia del juicio de nulidad en caso de que la autoridad ejerciera el cobro de manera coactiva, observamos que los derechos de los terceros interesados se encontraban latentes, ya que podían acudir al Tribunal a solicitar se les reconocieran sus derechos.

- Conocer de la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de las cantidades debidas o indebidamente cobradas; así como conocer del reconocimiento de un derecho o de la negativa por parte de la Secretaría de Hacienda para nulificar una decisión administrativa que era beneficiosa para el particular.

Podemos opinar que el Tribunal conocía de la negativa de la autoridad, no como el silencio de la autoridad, si no como la renuencia a cumplir con lo que tenían la obligación de hacer, por ser un derecho de los contribuyentes.

Los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación se homologaban a los integrantes del Poder Judicial de la Federación; su nombramiento y remoción eran ratificados por el Senado; y eran responsables en los casos en que lo serían los miembros de aquél poder.

Como ya se mencionó el Tribunal Fiscal de la Federación en el año de 1936 contaba con quince Magistrados que funcionaban en Pleno o en cinco Salas.

Fue en el año de 1946 cuando se crearon dos Salas más aparte de las cinco ya existentes, por lo que se incrementaron a veintiuno los Magistrados adscritos al Tribunal.

Posteriormente en el año de 1967 se incrementaron a veintidós el número de Magistrados, los cuales integraban las siete Salas mencionadas más el Presidente que no integraba Sala.

En el año de 1996 se incrementaron de nueve a once los Magistrados integrantes de la Sala Superior; así se determinó que la actuación del Tribunal sería a través del Pleno o de Secciones, las Secciones serían dos y se integrarían con cinco Magistrados cada una.

Para concluir, podemos mencionar que debido al éxito que tuvo la creación del Tribunal Fiscal, fue necesaria la implementación de dichos Tribunales al interior de la República Mexicana; hoy en día el TFJFA es reconocido como uno de los Tribunales más importantes del país, tanto por su buena reputación como por su profesionalismo.

## **1.2 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**

Una vez mencionados los antecedentes de lo que hoy es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual podemos definir como un Tribunal independiente, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que le confiere la ley para resolver de forma imparcial, completa y oportuna las controversias suscitadas entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública, será necesario brindar al lector un panorama general, tanto de su estructura como de los ordenamientos jurídicos que lo rigen en la actualidad.

### **1.2.1 Estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**

De conformidad con el artículo 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y con los artículos 21, 22 y 23-bis de su Reglamento Interior (2014), el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está integrado por una:

- Sala Superior,
- Salas Regionales Especializadas o Auxiliares,

Actualmente existen 50 Salas en el Tribunal de las cuales:

- ✓ 11 Salas son Metropolitanas,
  - ✓ 30 Salas se encuentran en el Interior de la República,
  - ✓ 6 Salas Auxiliares y,
  - ✓ 3 Salas Especializadas:
    - Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual,
    - Sala Especializada en Juicios en Línea y,
    - Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación.
- Junta de Gobierno y Administración.

#### **Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**

El artículo 16 de LOTFJFA menciona que la Sala Superior actúa como Pleno o como Secciones, la Sala Superior está integrada por trece Magistrados, el Pleno está conformado por diez Magistrados de la Sala Superior, más un Magistrado que fungirá como el Presidente (en total el Pleno estará integrado por once Magistrados); dos Magistrados integran la Junta de Gobierno y Administración, éstos no formarán parte ni del Pleno ni de las Secciones.

El Presidente del TFJFA es nombrado por el Pleno, dura tres años en su encargo, funge como representante del Tribunal, rinde informes previos y justificados, convoca las sesiones del Pleno y de las Secciones, rinde anualmente el informe

del estado del Tribunal, entre otras, atendiendo a lo establecido en los artículos 28 y 30 de la LOTFJFA.

Para que las sesiones del pleno tengan validez, se requiere la presencia de siete Magistrados para que pueda darse la apertura a la sesión, las sesiones del Pleno siempre son públicas, salvo que los Magistrados acuerden la privacidad de las mismas.

El Pleno conoce de los asuntos siguientes de acuerdo con el artículo 18 de la LOTFJFA:

- Debe de elegir al Magistrado que fungirá como Presidente del Tribunal,
- Aprueba reformas y adiciones al Reglamento Interior del Tribunal,
- Emitir el Estatuto de Carrera, que regulará a los servidores públicos honorarios,
- Nombrar a los Magistrados que han de ser designados a la Junta de Gobierno y Administración,
- Conoce de la Responsabilidad Administrativa que pudieran tener los Magistrados del Tribunal, entre otras.

De conformidad con los artículos 16 y 22 de la LOTFJFA la Sala Superior también actúa mediante dos secciones, con cinco Magistrados cada una, el Presidente del Tribunal no forma parte de ninguna de las secciones, salvo que exista falta de quórum en alguna de las secciones; cada sección contará con un Presidente.

Una de las atribuciones de cada una de las secciones es la de sustanciar todos los procedimientos que les sean instaurados, conforme a lo dispuesto en el artículo 23 de la LOTFJFA.

Los artículos 4 y 5 de la LOTFJFA establecen que los Magistrados del Tribunal serán nombrados por el Presidente de la República y aprobados por la Cámara de Senadores; los Magistrados de la Sala Superior tendrán una duración de quince años en su encargo, los de las Salas Regionales de diez años.



De acuerdo al artículo 6 de LOTFJFA los requisitos para ser Magistrado son los siguientes:

- Ser mexicano por nacimiento y no haber adquirido otra nacionalidad,
- Pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos,
- Ser mayor de 35 años al momento de adquirir el cargo,
- Contar con notoria buena conducta,
- Ser Licenciado en Derecho con título expedido por lo menos 10 años anteriores a su nombramiento, por Institución reconocida y,
- Contar con experiencia mínima de 8 años en materia fiscal y administrativa.

### **Salas Regionales Auxiliares y Especializadas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**

Las Salas Regionales del TFJFA se integran de tres Magistrados cada una, cada uno va a contar con su propia Ponencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 de la LOTFJFA.

Cada Magistrado cuenta con su equipo de trabajo que estará integrado por cuatro Secretarios de Acuerdos, quienes pueden contar con un Secretario Particular, un Oficial Jurisdiccional y un Secretario Ejecutivo; dichas Salas tendrán un Presidente, el cual será designado por los Magistrados de las otras Ponencias y durará un año en su encargo, cabe señalar que puede ser reelecto.

El Presidente de la Sala tendrá como atribuciones entre otras, las de rendir informes previos y justificados y hacer cumplir las ejecutorias dictadas por los Magistrados.

De conformidad con el artículo 31 de la LOTFJFA, cuando los asuntos promovidos ante el Tribunal son de trascendental importancia los tres Magistrados de la Sala Regional se reúnen para discutirlos y los votan, siendo resolución favorable la que sea votada por dos de los Magistrados.

Los artículos 5 y 8, tercer párrafo de la LOTFJA establecen que el Tribunal contará con Magistrados denominados Supernumerarios, quienes se encargarán de cubrir las faltas de los Magistrados de las Salas Regionales, éstos duran diez años en su encargo.

El artículo 38-bis de la misma ley establece que existirán Salas Auxiliares que se encargarán de auxiliar a las Salas Regionales, estas no instruirán el asunto, sino se encargarán únicamente de dictar las sentencias definitivas.

De conformidad con la reforma realizada al artículo 23 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal contará con Salas Especializadas, las cuales tienen como objetivo principal el agilizar el procedimiento y elevar la calidad de las resoluciones, con esto las Salas Regionales, salvo excepciones, se ocuparán de conocer de asuntos tributarios.<sup>9</sup>

El Tribunal actualmente cuenta con tres Salas Especializadas:

- La Sala Especializada en Juicios en Línea,
- La Sala Especializada en Propiedad Intelectual y,
- La Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación.

Por lo que concluimos que debido a la creciente complejidad de la materia administrativa, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ha visto en la imperiosa necesidad de crear Salas Especializadas competentes para conocer de temas específicos, como lo son la materia de propiedad intelectual, el juicio en línea, los relacionados con la materia Ambiental, con los Órganos Reguladores de

---

<sup>9</sup> Cfr. “Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, publicado el 21 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5197234&fecha=21/06/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5197234&fecha=21/06/2011), consultado el día 28/01/13, a las 16:45 hrs.

la Actividad del Estado y con las normas oficiales mexicanas; perfilándose como un Tribunal vanguardista, que hasta la fecha ha cumplido con su función constitucional de resolver controversias entre la administración pública federal y los particulares; por otro lado, es importante señalar que a partir del día 10 de junio de 2011 el Tribunal tiene la obligación de velar por la aplicación de los derechos humanos y dilucidar las controversias que se le presenten, atendiendo a los Tratados y principios Internacionales aplicables a la materia procesal administrativa, que hoy en día, son de observancia obligatoria para el Estado mexicano.

#### **1.2.1.1 Especializada en materia de Propiedad Intelectual**

Mediante acuerdo G/17/2008 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 2008 en el que se adicionó el artículo 24 bis al Reglamento Interior del TFJFA se dio a conocer la creación de la Sala Especializada en materia de Propiedad Intelectual.

Fue hasta el 5 de enero de 2009 cuando dicha Sala inició sus funciones; ésta Sala tiene su sede en el Distrito Federal pero competencia material para tramitar y resolver los asuntos de todo el territorio nacional.

La Sala Especializada en materia de Propiedad Intelectual se ocupa de resolver las resoluciones definitivas que se mencionan en el artículo 14, fracciones XI, XII, XIV, penúltimo y último párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que hayan sido dictadas y fundamentadas en la Ley de la Propiedad Industrial, en la Ley Federal del Derecho de Autor, en la Ley Federal de Variedades Vegetales y demás ordenamientos que regulan la materia de Propiedad Intelectual.

Relativo a la creación de esta Sala opinamos que era necesaria e indispensable su especialización, sin embargo habremos de considerar que el estudio y la capacitación del personal deberá de ser una tarea diaria y forzosa tanto para los

integrantes de la Sala, como para los Magistrados de la Junta de Gobierno y Administración, quienes de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 41, fracción XX de la LOTFJA, deberán de velar por la actualización y capacitación de los servidores públicos adscritos al Tribunal.

### **1.2.1.2 Especializada en Juicios en Línea**

De conformidad con el Acuerdo E/JGA/16/2011 publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de mayo de 2011 y el artículo 1-A, fracción XIII de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el juicio en línea es la substanciación y resolución del juicio contencioso administrativo federal en todas sus etapas, así como de los procedimientos previstos en el artículo 58 de la misma ley a través del Sistema de Justicia en Línea, incluso en los casos en que sea procedente la vía sumaria.

La Sala Especializada en Juicios en Línea conoce de los asuntos que deban tramitarse simultáneamente en la vía tradicional y en línea.

De conformidad con los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo esta Sala tiene su sede en el Distrito Federal pero su competencia es en todo el territorio de la República Mexicana.

La implementación del juicio en línea es una innovación excepcional en el sistema jurídico mexicano, facilita los trámites y la consulta de expedientes, otorga a los ciudadanos la posibilidad de presentar demandas desde cualquier lugar del mundo sin la obligación de acudir personalmente a alguna Sala del TFJA, permite un control integral de los casos para su organización y disponibilidad permanente a través de internet; sin embargo habremos de cuestionarnos si su implementación rinde los frutos esperados o si ha resultado oneroso para el Estado Mexicano el seguimiento de los asuntos tramitados por ésta vía a comparación de los tramitados por la vía tradicional.

### **1.2.1.3 Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación antes Sala Especializada en Órganos Reguladores de la Actividad del Estado**

De conformidad con el artículo 23 fracción III del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación se ocupa de tramitar y de resolver los juicios que se promueven en contra de las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos, que encuadren en los supuestos previstos por las fracciones III, XI, XII y XIV, penúltimo y último párrafo, del artículo 14 de la LOTFJFA, dictadas por los Órganos Reguladores a que se refiere dicha fracción, Secretarías de Estado, entidades de la Administración Pública Federal, así como por las entidades federativas en los casos de coordinación y concurrencia previamente establecidos en la legislación correspondiente; es decir, se encarga de los asuntos directamente relacionados con las siguientes resoluciones:

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

*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.*

*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.*

*El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.*

*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...”*

Que serán dictadas por los Órganos Reguladores de la Actividad del Estado siguientes:

La Comisión Federal de Competencia, la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, la Comisión Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo Internacional, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la Comisión Reguladora de Energía y el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.

Asimismo, se encarga de tramitar y resolver los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos dictados con fundamento en:

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley General de Vida Silvestre, Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos, Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, Ley General de Cambio Climático, en los demás ordenamientos que regulan la materia de Protección al Medio Ambiente, o que tengan alguna injerencia en la citada materia, que no sea del conocimiento de la Sala Especializada en Propiedad Intelectual, así como a las referidas a las normas oficiales mexicanas.

La Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación tiene su sede en el Distrito Federal y cuenta con competencia en todo el territorio nacional, entrando en funciones a partir del día 1° de julio de 2013.

Cabe señalar que antes de la creación de la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación, ésta Sala se denominaba Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado, la cual fue creada mediante Acuerdo G/40/2011 emitido por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por el que se reformó al artículo 23 y se derogó al artículo 23 bis del Reglamento Interior del Tribunal, entrando en funciones el 1° de diciembre de 2011, dicha Sala se encargaba de resolver las controversias entre los gobernados y los mismos Órganos de los que conoce actualmente la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación; adicionalmente, conocía de los temas relacionados con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y con la Comisión Nacional del Agua.

Posteriormente, la Sala Superior del TFJFA determinó que por razones en beneficio de una impartición de justicia pronta y expedita los juicios en los que se controvertieran resoluciones emitidas por la Comisión Nacional del Agua serían resueltos por la Sala Regional correspondiente, en términos del artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal y ya no así por la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado, toda vez que un gran porcentaje de los juicios en los que se impugnaban resoluciones emitidas por dicha Comisión eran de actores de comunidades o miembros de ejidos a los que les resultaba oneroso llevar sus litigios en la Ciudad de México, sede de la Sala Especializada.

Así es como la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado dejó de conocer de las resoluciones emitidas por la Comisión Nacional del Agua, las cuales son resueltas actualmente por la Sala Regional competente del lugar de donde fueron emitidas.

Por otro lado y derivado de la “Iniciativa de Reforma en Materia de Telecomunicaciones y Competencia Económica” al artículo 94 de la CPEUM de fecha 11 de marzo de 2013, propuesta por Presidente Enrique Peña Nieto<sup>10</sup>, dejaría de ser competencia de la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado del TFJFA el conocimiento de los asuntos relativos a telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica, siendo que los encargados de esto, serían los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito especializados en dichas materias, los cuáles serían establecidos por el Consejo de la Judicatura Federal.

Consecuentemente, mediante Acuerdo SS/5/2013 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 2013 el Pleno de la Sala Superior del TFJFA reformó al artículo 23 fracción III del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa modificó la competencia de la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado, cuya denominación a partir del 1° de julio de 2013 es la de Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación.

Por lo que concluimos que la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación conoce de los mismos asuntos que conocía la denominada Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado, pero a diferencia de ésta última, la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado no conoce de temas relacionados con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y se ocupa adicionalmente de la Protección al Medio Ambiente, asimismo, del Servicio Nacional de Sanidad,

---

<sup>10</sup> Cfr. “Iniciativa de Reforma Constitucional Telecom”, Presidencia de la República, página web consultada: <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2013/03/Iniciativa-Reforma-Constitucional-Telecom.pdf>, el día 03/06/13, a las 16:15 hrs.



Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) y de las normas oficiales mexicanas.

### **Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**

La Junta de Gobierno y Administración es un órgano integrado por cinco Magistrados con autonomía técnica y de gestión que brindan apoyo, vigilan y administran al TFJFA.

Como ya se mencionó el Tribunal cuenta con una Sala Superior integrada por trece Magistrados, once de ellos realizan una función jurisdiccional, es decir, se encargan de sustanciar los procedimientos interpuestos ante el Tribunal, dos de ellos integran la Junta de Gobierno y Administración, éstos únicamente forman parte de la estructura del Tribunal; los otros tres son el Presidente del Tribunal y dos Magistrados de las Salas Regionales, éstos duran sólo dos años en su encargo, posteriormente son substituidos por otros Magistrados, de conformidad con el artículo 40 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El artículo 41 de la LOTFJA establece que las funciones de la Junta de Gobierno y Administración entre otras son las siguientes:

- Estimar anualmente el presupuesto del Tribunal,
- Proponer la modificación al Reglamento Interior del Tribunal,
- Conceder licencias,
- Se ocupan de las adquisiciones del Tribunal,
- Elaborar su proyecto de presupuesto,
- Se ocupan de la estructuración y administración del Tribunal,
- Otras.

Así, podemos mencionar que los Magistrados de la Junta de Gobierno y Administración se ocupan materialmente de temas como la gestión y administración del Tribunal en general, dejando a un lado la función jurisdiccional.

Considero que una de sus funciones más importantes de este órgano es la de controlar el presupuesto del Tribunal, ya que se encarga, por ejemplo, de conceder licencias pensionarias con goce de sueldo, de regular y supervisar las adquisiciones de bienes y servicios, así como de las obras y arrendamientos que contrate el Tribunal.

### **1.2.2 Ordenamientos jurídicos que rigen al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**

Los ordenamientos jurídicos que rigen actualmente la organización, el funcionamiento y la estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son:<sup>11</sup>

- Artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la facultad del Congreso para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, última reforma 03/06/2011, ésta ley regula la competencia, así como la forma de organización y funcionamiento del TFJFA.

---

<sup>11</sup> Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, “Marco Normativo”, página web oficial del TFJFA: <http://www.tff.gob.mx/index.php/el-tribunal/marco-normativo>, consultado el día 15/01/12, a las 12:18 hrs.

- Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se ocupa principalmente de establecer los lineamientos de las Regiones, Sedes y número de Salas Regionales del Tribunal, así como de la distribución de funciones y competencias entre sus diversas Salas y Secciones, entre otras.
- Condiciones Generales de Trabajo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como su nombre lo indica, son las bases sobre las cuales se sustentan las relaciones laborales de los trabajadores adscritos al Tribunal.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual tiene como finalidad garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los Órganos Constitucionales Autónomos o con autonomía legal y de cualquier otra Entidad Federal.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, última reforma 28/01/2011, que es la normatividad que regula las etapas y procedimientos del juicio contencioso administrativo.
- Código de Ética del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual es la normatividad que deberán de observar los funcionarios del Tribunal para conducirse conforme a los valores prescritos por el mismo.
- Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (aprobadas por la Junta de Gobierno y Administración en Sesión del 06 de abril de 2010), son las normas a seguir para las contrataciones que realice el Tribunal.

- Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos Administrativos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estos son las normas internas a observarse para el resguardo de los expedientes y archivos del Tribunal.
- Lineamientos para la Clasificación y Desclasificación de la Información Generada por las Unidades Jurisdiccionales y Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,
- Lineamientos para la elaboración de versiones públicas por parte de las Unidades Jurisdiccionales y Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (Acuerdo E/JGA/6/2011),
- Reglas de Operación del Fideicomiso para Promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, es de señalar que el Tribunal cuenta con un Centro de Estudios Superiores en materia Fiscal y Administrativa, esto con la finalidad de la continua investigación y actualización del Tribunal.
- Manual de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para el Ejercicio Fiscal 2011 (Acuerdo E/JGA/8/2011), es la tabla en la que se prevén los sueldos de los servidores públicos del Tribunal.
- Medidas de Austeridad, Ahorro y Disciplina del Gasto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para el Ejercicio 2011 (Acuerdo/JGA/9/2011), los cuales son lineamientos para el correcto funcionamiento y gasto del presupuesto del Tribunal.
- Normas que Regulan los Viáticos y Pasajes para las Comisiones Nacionales e Internacionales, los Gastos de Alimentación y las Cuotas de

Telefonía Celular de los Servidores Públicos del Tribunal (Acuerdo E/JGA/10/2011) , estas normas evitan el uso indebido de los recursos del Tribunal, los cuales deberán ser justificados por los servidores públicos que los requieran.

- Lineamientos Internos para el Ejercicio Racional de Recursos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (Acuerdo E/JGA/11/2012), como su nombre lo menciona son las pautas a seguir para ejercer un uso debido de los recursos del Tribunal.

Así, podemos mencionar que la organización, estructura y funcionamiento depende del mismo Tribunal, quien emite la normatividad necesaria para autoregularse.

### **1.2.3 Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**

La palabra competencia encuentra su raíz etimológica en las voces latinas:

*“Competentia, (competens, entis), relación, proposición, aptitud, apto, competente, conveniencia. En castellano se usan como sinónimos los vocablos: aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia, disposición. En un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad, para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.”<sup>12</sup>*

Por otro lado la competencia es:

*“Una determinación de poderes jurisdiccionales de cada uno de los jueces, pero como esa limitación de poderes se manifiesta prácticamente en una limitación de las causas sobre las cuales puede ejercerlos cada juez, el concepto de competencia se desplaza así, por un fenómeno de metonimia:*

---

<sup>12</sup> Madrazo Jorge, *et. al*, “Diccionario Jurídico Mexicano A-CH”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Segunda Edición, Porrúa, UNAM, 1987, p. 542.

*de medida subjetiva de los poderes del órgano judicial, pasa a ser entendida, prácticamente, como medida objetiva de la materia, sobre la cual está llamado en concreto a proveer el órgano judicial, comprendiéndose de tal modo por competencia de un juez el conjunto de causas sobre las cuales puede ejercer, según la ley, su fracción de jurisdicción.”<sup>13</sup>*

En consecuencia, se puede mencionar que la competencia radica en la facultad de conocer, es decir, hace referencia al ámbito en el que una autoridad puede conocer de cierto asunto ya que puede tener la facultad de conocer pero no tiene la capacidad de actuar en ese territorio.

En cambio la jurisdicción administrativa atendiendo al criterio del Magistrado Manuel Lucero Espinosa se refiere a las instancias que tienen los gobernados para impugnar los actos administrativos ante tribunales, sean éstos administrativos o judiciales, por lo tanto, la jurisdicción radica en la facultad de resolver determinado asunto, es decir, una autoridad puede tener competencia pero no jurisdicción para pronunciarse o resolver de cierto tema.<sup>14</sup>

### **1.2.3.1 Competencia en razón de territorio**

La competencia en razón de territorio es:

*“La aptitud jurídica de conocimiento de controversias que se distribuye entre los diversos juzgadores mediante el señalamiento de dos elementos, el juzgador tiene señalada la circunscripción geográfica, perfectamente delimitada y el caso controvertido tendrá un elemento de sujeción de conexión previsto por la ley, del cual se derivará que el asunto, territorialmente, cae dentro de la circunscripción geográfica que tiene señalado ese juzgador.”<sup>15</sup>*

---

<sup>13</sup> Calamandrei, Piero, “Derecho Procesal Civil”, Traducción y Compilación de Enrique Figueroa Alfonso, Harla, t. II, México, 1997, p. 124.
























<sup>14</sup> Cfr. Lucero Espinosa, Manuel, “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo”, Séptima Edición, Porrúa, México, 2002, p. 15.

<sup>15</sup> Arellano García, Carlos, “Teoría General del Proceso”, Décimo Tercera Edición, Porrúa, México, 2004, p. 365.

Es decir, la competencia en razón de territorio se entiende como la manera en que se individualiza a los jueces para proveer sobre una demanda, toda vez que previamente se ha realizado la distribución del trabajo entre los de un mismo tipo, ya sea mediante la asignación de una propia sede fija o de una propia circunscripción territorial dentro de cuyos límites dicho juez ejerce exclusivamente sus propias funciones jurisdiccionales. De conformidad con el artículo 21 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la República Mexicana se divide en 23 Regiones, lo cual no debe confundirse con las Salas Regionales.

Atendiendo al artículo 21 del Reglamento Interior del TFJFA cada región abarca varias entidades federativas o municipios, por ejemplo, la Región Metropolitana la integran el Distrito Federal y Morelos; cabe señalar que el número de Salas de cada Tribunal, depende de la carga de trabajo en las diferentes regiones.

En el siguiente cuadro se menciona el nombre de las regiones en que se divide el territorio nacional y los Estados que comprende cada una:

UBICACIÓN	REGIÓN	ESTADOS
	1. Noroeste I	Baja California
	2. Noroeste II	Sonora
	3. Noroeste III	Baja California Sur y Sinaloa
	4. Norte- Centro I	Chihuahua
	5. Norte- Centro II	Coahuila y Municipios de Lerdo y Gómez Palacio del Estado de Durango.
	6. Noroeste	Nuevo León <sup>16</sup>
	7. Occidente	Colima, Jalisco y Nayarit
	8. Centro I	Aguascalientes
	9. Centro II	San Luis Potosí y Querétaro
	10. Centro III	Guanajuato
	11. Hidalgo- México	Hidalgo y Estado de México
	12. Oriente	Tlaxcala y Puebla
	13. Golfo	Veracruz
	14. Pacífico	Guerrero
	15. Sureste	Oaxaca
	16. Peninsular	Yucatán y Campeche
	17. Metropolitanas	Distrito Federal y Morelos
	18. Golfo-Norte	Tamaulipas <sup>17</sup>
	19. Chiapas- Tabasco	Chiapas y Tabasco
	20. Caribe	Quintana Roo
	21. Pacífico	Michoacán
	22. Norte-Centro III	Durango <sup>18</sup>
	23. Norte-Centro IV	Zacatecas

<sup>16</sup> La región Noroeste 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.

<sup>17</sup> La región Golfo-Norte comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del mismo Estado.

<sup>18</sup> La región Norte-Centro III comprende el Estado de Durango, con excepción de los municipios de Lerdo y Gómez Palacios.





Las Salas Regionales son competentes para conocer de juicios que se inicien en contra de resoluciones definitivas que no sean de la competencia exclusiva del Pleno o de las Secciones de la Sala Superior del Tribunal.

La región se determina en razón al domicilio del particular, excepcionalmente en los supuestos previstos en el artículo 34 de la LOTFJA, que son los siguientes:

- Se trate de personas morales que formen parte del sistema financiero, en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, o tengan el carácter de controladoras o controladas, de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta, y determinen su resultado fiscal consolidado.
- El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el país,

- Se impugnen resoluciones emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria o por las unidades administrativas adscritas a dicha Administración General.

En estos casos la Sala Regional competente será la de circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que haya dictado la resolución impugnada y siendo varias las resoluciones impugnadas, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que pretenda ejecutarlas.

Asimismo, cuando el demandante resida en territorio nacional y no tenga domicilio fiscal, se entenderá como su domicilio, el de su domicilio particular.

Si el demandante es una autoridad que promueve la nulidad de alguna resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad actora.

### **1.2.3.2 Competencia en razón de grado**

La competencia por grado es:

*“La que se refiere a la distribución de la facultad de conocimiento de los órganos jurisdiccionales en una primera o una segunda instancia; a este tipo de competencia se le designa como competencia por grado, competencia jerárquica o competencia de primera y segunda instancias. Los asuntos pasan a la segunda instancia para ser resueltos a virtud de la interposición de recursos o dada la operancia de revisión forzosa; podemos hablar que existe una sola instancia en aquellos asuntos que no son apelables en este sentido.”<sup>19</sup>*

Es decir, la competencia en razón de grado radica en cada una de las instancias que puede tener un juicio o el número de juzgamientos de un litigio.

---

<sup>19</sup> Arellano García, Carlos, “Teoría General del Proceso”, Décimo Tercera Edición, Porrúa, México, 2004, p. 364.

También se hace referencia al grado de jurisdicción como el lugar que ocupa un órgano jurisdiccional en el orden jerárquico de la Administración de Justicia o se emplea la palabra grado como sinónimo de instancia.<sup>20</sup>

Dentro de esta competencia podemos considerar a la facultad de atracción que es ejercida por el Pleno o las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

El autor Jorge Madrazo menciona en su libro que:

*“La atracción es la cualidad competencial por la que el juez de atribución principal, adquiere facultades para conocer de otros juicios. Puede decirse, que la atracción de los juicios universales es determinante ejemplar de situaciones de incompetencia sobrevenida para los jueces que, antes de iniciarse un proceso, ha venido conociendo de procesos singulares contra la persona cuyo patrimonio es objeto en su totalidad del proceso colectivo.”<sup>21</sup>*

La facultad de atracción se ejerce en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa si algún asunto de Sala Regional o de las Salas Especializadas es de trascendental importancia respecto de sus conceptos de impugnación o cuantía de la resolución combatida, la cual deberá de exceder de cinco mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año o bien a petición de las Salas Regionales, del Magistrado Instructor, de las autoridades o de la Presidencia del Tribunal; así se declarará el cierre de Instrucción del asunto y posteriormente se determinará y resolverá por el Pleno o las Secciones de la Sala Superior.

El Pleno o las Secciones de la Sala Superior se encargarán únicamente de emitir el fallo y no así de la tramitación del procedimiento, lo cual implica la posibilidad de que se interprete directamente una Ley, un Reglamento o una disposición administrativa de carácter general.

---

<sup>20</sup> Cfr. Madrazo Jorge, *et. al*, “Diccionario Jurídico Mexicano A-CH”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Segunda Edición, Porrúa, UNAM, 1987, p. 543.

<sup>21</sup> Madrazo Jorge, *et. al*, *op. cit.* nota 11, p. 262.

Por lo que podemos concluir, que si bien es cierto que el TFJFA no tiene una competencia en razón de grado, toda vez que no cuenta con una segunda instancia, podría asemejarse a ésta competencia la facultad de atracción que ejerce el Pleno o las Secciones de la Sala Superior para conocer de los asuntos considerados “relevantes”, quienes únicamente serán los encargados de emitir el fallo correspondiente y no así de sustanciar el procedimiento.

### **1.2.3.3 Competencia en razón de materia**

El artículo 2 de la LFPCA y los numerales 14 y 15 de la LOTFJFA determinan la competencia en razón de materia del Tribunal, el cual es quien conocerá de las controversias que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos siguientes:

- 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,

De acuerdo con el autor Hipolito Rossy la liquidación es un conjunto de operaciones mediante las cuales el órgano competente determina la cuantía exacta del tributo debido por cada contribuyente, a través del cual la causa genérica de la contribución que reposa en la ley, se transforma en un título específico de obligación.<sup>22</sup>

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

---

<sup>22</sup> Cfr. Citado por Venegas Álvarez, Sonia, *op. cit.* nota 8, p.180.

La multa es una sanción de carácter pecuniaria que se impone por contravenir la norma jurídica y compete a la autoridad administrativa su imposición.<sup>23</sup>

- Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores,
- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones,
- Cuando 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 TFJFA 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,
- 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,

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 73.

Como podemos observar el Tribunal tendrá competencia para conocer de asuntos de pensiones en general.

- 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,
- 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,
- 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,

Respecto a los contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, observamos que el TFJFA salvaguarda el derecho de los gobernados al contar con un medio de defensa en caso de que los funcionarios públicos sobrepasen sus atribuciones; por ejemplo, cuando los particulares celebran contratos de prestación de servicios con las Entidades Públicas y existan desavenencias al momento de cumplir con las contraprestaciones pactadas.

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

- 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,

Las resoluciones comentadas son las mayormente impugnadas ante el TFJFA.

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

En este punto observamos que el Tribunal conocerá del silencio de las autoridades y no así únicamente de la negación de éstas para acatar la ley.

- 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,
- Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación,

- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal,
- El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación,

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de las Nación ha interpretado que una ley es autoaplicativa cuando la legislación y/o norma jurídica reclamada, desde el inicio de su vigencia y en automático, incorpora obligaciones o desincorpora derechos de la esfera jurídica de una categoría de sujetos claramente identificable, colocándolos dentro de un nuevo contexto normativo, transformando sustancialmente su situación jurídica en relación con terceros y/o con el Estado, con independencia de que al momento de la presentación de la demanda no exista una ejecución concreta de la ley respectiva.<sup>24</sup>

En la norma heteroaplicativa la sola realización del hecho típico no crea para su ejecutor el deber de sufrir la sanción indicada en la disposición, sino que ésta debe de ser derivada exclusivamente de una resolución judicial en ese sentido. El TFJFA 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.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Cfr. Silva García, Fernando, “El nuevo concepto de leyes autoaplicativas, en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, página web consultada: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3066/17.pdf>, el día 25/02/13, a las 16:22 hrs.

<sup>25</sup> Cfr. Sánchez Gil, Rubén, “La aplicabilidad de las normas generales y su impugnación en amparo”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, página web consultada: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3066/15.pdf>, el día 25/02/13, a las 16:25 hrs.



Cabe señalar que en esta clasificación de competencia por materia, encontramos a la denominada Sala Especializada en materia de Propiedad Intelectual y a la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación, lo que se explicará a continuación:

La Sala Especializada en materia de Propiedad Intelectual se encarga de resolver controversias relacionadas con la materia de Propiedad Intelectual, es decir, se encarga de conocer de las resoluciones definitivas que hayan sido dictadas y fundamentadas en la Ley de la Propiedad Industrial, en la Ley Federal del Derecho de Autor, en la Ley Federal de Variedades Vegetales o en general en las leyes aplicables a la materia.

La Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación conoce de las resoluciones dictadas por la Comisión Federal de Competencia, la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, la Comisión Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo Internacional, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la Comisión Reguladora de Energía, el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, así como de los asuntos relacionados con la Protección al Medio Ambiente que no sean del conocimiento de la Sala Especializada en Propiedad Intelectual y finalmente conoce de las normas oficiales mexicanas

Por lo que concluimos que la Sala Especializada en materia de Propiedad Intelectual y la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación encuadran en ésta clasificación de competencia por materia, ya que se especializan en temas como lo son la Propiedad Intelectual y el Medio Ambiente.

### 1.2.3.4 Competencia en razón de cuantía

La palabra cuantía deriva del latín *quantus*: cuanto, que es la cantidad a que asciende el importe total de lo reclamado en la petición formulada en la demanda de los juicios ordinarios, excepción hecha de las costas. La cuantía tiene importancia para decidir el juez competente para intervenir en el asunto, ya que el valor de éste determina a veces la competencia.<sup>26</sup>

La competencia por cuantía se determina desde el punto de vista del valor económico que pueden revestir los negocios judiciales; en ese sentido tanto en el orden local, como en el federal se regula por las Leyes Orgánicas esta distribución, para el conocimiento de los pleitos de mayor o menor *quantium*.<sup>27</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que para fijar la cuantía del negocio debe atenderse a lo reclamado en la demanda de nulidad; el negocio carecerá de cuantía en caso de que se discuta únicamente una cuestión de naturaleza jurídica cuya solución no traiga consigo alguna repercusión de carácter económico.<sup>28</sup>

Asimismo la Suprema Corte determinó que la cuantía de un negocio debe atenderse a lo reclamado en la demanda, o en su caso a lo que la autoridad ha fijado a cargo del causante; no existirán elementos suficientes para determinar la cuantía del negocio cuando lo reclamado en la demanda de nulidad lo constituye una resolución sin cuantía, porque los actores consideren en su demanda que la resolución producirá actos posteriores que los perjudicará en sus intereses y

---

<sup>26</sup> Cfr. Guiza Alday, Francisco Javier, “Diccionario Jurídico de Legislación y Jurisprudencia”, Editorial AE Ángel Editor, México, 1999, p. 198.

<sup>27</sup> Cfr. Madrazo Jorge, *et. al, op. cit.*, nota 8, p. 543.

<sup>28</sup> Cfr. Tesis 237 640, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, vol. 57-162, tercera parte, p. 121.

además cuando la autoridad no fije a cargo de ellos ninguna cantidad, por lo que debe concluirse que el asunto es de cuantía indeterminada.<sup>29</sup>

El juicio contencioso administrativo en la vía sumaria que se estudiará en capítulos posteriores procede cuando las resoluciones definitivas no exceden de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, de conformidad con el artículo 58-2 de la LFPCA, así su cuantía se considera un requisito fundamental para la procedencia de este juicio, es decir, su tramitación procede por regla general cuando la resolución impugnada no rebasa de los \$118,187.00 al momento de su emisión.

Sin embargo, como ya se mencionó la competencia por cuantía da lugar a que dependiendo del valor económico que revista el asunto se determine el juez competente para resolverlo, así habremos de reflexionar si el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria es tramitado mediante una competencia por cuantía o no, toda vez que este es resuelto por el mismo Magistrado que conoce de los juicios tramitados en la vía ordinaria.

En nuestra opinión el juicio en la vía sumaria no sólo debe determinarse por una competencia por cuantía, más bien, debe de ser entendido como una vía en la que se tramitará el juicio contencioso administrativo y en la que el Magistrado Instructor determinará si procede o no el juicio en los supuestos de dicha vía sumaria; en caso contrario, éste deberá de proveer lo conducente para la sustanciación y resolución del juicio en la vía ordinaria.

---

<sup>29</sup> Cfr. Tesis 237 876, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, vol. 139-144, tercera parte, p. 209.



## CAPÍTULO II

### JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### 2.1 Antecedentes históricos del Juicio Contencioso Administrativo

El antecedente más remoto del contencioso administrativo lo encontramos a principios del siglo XIX con las ya mencionadas Audiencias Reales de las Indias.

El primero de noviembre de 1865 bajo el imperio de Maximiliano de Habsburgo se expidió una ley que contemplaba al Consejo de Estado y al contencioso administrativo.

Posteriormente se creó la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, la cual se encargaba de revisar las inconformidades de los causantes debido a las determinaciones de la Junta Calificadora.

La ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927 contemplaba el juicio de oposición, el cual era resuelto por los Juzgados de Distrito, contando los interesados con la posibilidad de promover posteriormente el juicio de amparo.

Ley de Justicia Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936 contemplaba al juicio de nulidad como el procedimiento legal con el que se podía instar ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En el juicio de nulidad participaban diversas partes, el actor que era la persona que promovía el juicio, el demandado quien era la autoridad fiscal que emitía la resolución combatida o el particular del cual derivaba un interés directo respecto

de la nulidad de dicho acto, el tercero que era quien tenía un derecho incompatible con el del accionante y por último la Secretaría de Hacienda y Público en los casos en que se apersonaba como coadyuvante por tener un interés directo en la anulación de la resolución emitida por la autoridad fiscal.

La nulidad de las resoluciones impugnadas se determinaba por distintas vías, la primera porque así lo decretaba el Tribunal y la segunda porque la autoridad fiscal no se pronunciaba respecto de la solicitud del gobernado, es decir, se presentaba el denominado silencio de la autoridad; esta nulidad era otorgada por los Magistrados apegándose a lo dispuesto en los artículos 8 y 16 de nuestra Constitución Política, ya que contemplaba la obligación de la autoridad a dar una respuesta congruente, debidamente fundada y motivada al particular.

La negativa de la autoridad de dar respuesta al afectado era combatida ante el Tribunal con la finalidad de que la autoridad emitiera su contestación o mediante el juicio de amparo por la violación a la garantía de petición; cabe señalar que ante el Tribunal Fiscal no se podía hacer valer la contravención a principios constitucionales.

El procedimiento llevado ante el Tribunal Fiscal de la Federación hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través del juicio de nulidad fue predominantemente oral, esto con la finalidad de que el juzgador y las partes interactuaran entre sí; se buscaba la concentración del procedimiento, su agilización y mayor eficiencia en su resolución.

El juicio contencioso administrativo como tal tenía su fundamento en lo previsto en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, hoy capítulo derogado.

Finalmente en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 2005 se

incluyo dicho juicio contencioso administrativo, esto con la finalidad de permitir el crecimiento de competencias, la especialización de las Salas Regionales y el establecimiento de un procedimiento que satisficiera las necesidades actuales de la impartición de justicia en México.

*Interposición del Juicio de Nulidad hoy juicio contenciosos administrativo.* Por otro lado, habremos de mencionar que a la creación de la Ley de Justicia Fiscal la demanda de nulidad era presentada ante el Tribunal dentro de los quince días a partir de que era notificada la resolución, las excepciones a éste término eran si el demandante residía fuera del país y nadie lo representaba, o si fallecía, para lo cual aquél o el albacea tenían el término de cuarenta y cinco días para interponer dicha demanda.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda contaba con cinco años para la interposición del juicio de lesividad en contra de la resolución que hubiera sido favorable al particular.

El tercero tenía el deber de formular su instancia ante la oficina ejecutora antes de iniciar el juicio.

Así, los requisitos de la demanda promovida ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa eran los siguientes:

- Nombre del promovente,
- Dirección para recibir notificaciones,
- Nombre y domicilio del particular demandado cuando el que interponía era la Secretaría de Hacienda,
- El nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo hubiera,
- La resolución o acto impugnado,
- La autoridad de la que emanaba el acto o resolución impugnada,

- Hechos,
- Fundamentos jurídicos en los que se justificaba la demanda,
- Las pruebas, que podían ser testimoniales o periciales; cuando se ofrecieran era necesario que se incluyera el nombre de los testigos o de los peritos, así como los interrogatorios y los documentos que avalarían el derecho que se reclamaba, salvo que el promovente manifestara bajo protesta de decir verdad que no contaba con ellos, para lo cual debía de mencionar el lugar en dónde se encontraran,
- Petitorios,
- Firma,
- Una copia de la demanda para cada una de las partes y,
- En caso de que se solicitara la suspensión del acto reclamado debía de agregarse una copia para cada una de las partes.

Actualmente los requisitos sustanciales para la presentación de la demanda del juicio contencioso administrativo ante el TFJFA se encuentran previstos en los artículos 13, 14, 15 y 16 de la LFPCA y son básicamente los mismos que eran necesarios para la interposición del juicio de nulidad presentado ante el Tribunal Fiscal de la Federación; cabe señalar que la mención del correo electrónico del demandante no era un requisito, actualmente se solicita en los casos en que el juicio es tramitado en línea; de igual manera, habremos de mencionar que el ofrecimiento del expediente administrativo que obra en el archivo de las autoridades demandadas para ser considerado como prueba, no se encontraba previsto expresamente en la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

*Acreditamiento de la Personalidad.* Cuando era presentada la demanda el actor tenía el deber de acreditar su personalidad ante el Tribunal, ya sea por el interés que tuviera en el mismo o porque fuera representante del que promovía; podía tener por acreditada su personalidad si estaba reconocido en el procedimiento del que emanaba la resolución impugnada.

A continuación explicaremos brevemente a los incidentes contemplados en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, a la garantía fiscal que se otorgaba al promover los incidentes de suspensión y al incidente de acumulación.

Para comprender mejor el tema, señalaremos que atendiendo al autor Tron Petit, los incidentes son esencialmente un mini proceso que en forma de juicio, se da dentro de un proceso principal en el que se satisfacen las formalidades esenciales del procedimiento, cuya finalidad es resolver algún obstáculo de carácter procesal y excepcionalmente de fondo sustantivo que impide o dificulta la tramitación y ejecución del juicio principal.<sup>30</sup>

*Incidentes.* Los incidentes de suspensión eran tramitados de los juicios principales por cuerda separada.

Cuando el gobernado solicitaba la suspensión del procedimiento coactivo debía de otorgar una caución para garantizar el interés fiscal, es decir, la sola interposición de la demanda ante el Tribunal no suspendía la ejecución de la resolución impugnada; ésta suspensión era una de las pocas excepciones como incidente de previo y especial pronunciamiento a la tramitación del juicio de nulidad, al igual que el incidente de acumulación de autos y la nulidad de actuaciones.

El interés fiscal se garantizaba de las siguientes maneras:

- Mediante depósito o prenda,
- Por fianza,
- Con hipoteca o,

---

<sup>30</sup> Cfr. Tron Petit, J.C., "Manual de los incidentes en el juicio de amparo". Segunda Edición, Themis, México 1998, p. 12.



- Mediante embargo precautorio, en el cual el Tribunal Fiscal comunicaba la resolución a la autoridad ejecutora y procedía a realizar el secuestro de los bienes.

Cuando el actor acreditaba en juicio su insolvencia o cuando el interés fiscal ya estaba asegurado por la autoridad ejecutora no era necesaria la caución mencionada anteriormente.

El incidente de acumulación de autos procedía:

- Aunque que las partes fueran diversas y se invocaran distintas violaciones legales,
- Cuando estuvieran pendientes de resolución dos o más juicios intentados contra el mismo acto,
- Contra los varios puntos decisorios de una misma resolución,
- Contra actos que aunque diversos fueran unos antecedentes o consecuencia de los otros.

La acumulación de autos se tramitaba de oficio o a petición de parte ante la primera Sala que conocía del juicio, era acordada la acumulación y se turnaban todos los autos existentes a dicha Sala, posteriormente se llevaba a cabo una sola audiencia y se relacionaba todo lo integrado en el expediente, se exponían alegatos y finalmente el Magistrado dictaba la resolución correspondiente.

Cabe señalar que cuando los incidentes de acumulación eran notoriamente infundados se desechaban de plano.

*Notificaciones.* Por otro lado, mencionaremos como se efectuaban las notificaciones en el Juicio de Nulidad presentado ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Las notificaciones se consideran un instrumento para poner en conocimiento de las partes el contenido de un acto, el cual constituye verdaderamente una declaración unilateral en el ejercicio de una función administrativa; así, podemos decir que los actos de notificación carecen de un contenido material propio, ya que su finalidad última es dar a conocer un acto diverso a dicha notificación.<sup>31</sup>

Respecto a las notificaciones previstas en la Ley de Justicia Fiscal mencionaremos que los patronos de las partes eran los autorizados para recibir las notificaciones y con ello para promover los escritos en los que se rindieran las pruebas y para alegar lo que a su derecho correspondiera en el juicio de nulidad.

Las notificaciones se realizaban a las autoridades mediante oficio u oficio y telegrama en situaciones urgentes y cuando se tratara de resoluciones que exigieran un cumplimiento inmediato.

Toda resolución debía ser notificada dentro de las veinticuatro horas a partir de que fuera dictada, para lo cual debía asentarse razón de la misma y debía de ser incluida en el expediente que al efecto se integrara.

Las notificaciones surtían sus efectos desde el día en que eran entregadas a la autoridad, si la autoridad se negaba a recibirlas les eran dejadas en su oficina, esto únicamente en la Ciudad de México, en cualquier otro supuesto surtían sus efectos cuando se había hecho la entrega por correo.

El acuse de recibo de la notificación debía ser anexado al expediente correspondiente por el funcionario en cargo para ello.

---

<sup>31</sup> Cfr. García Novoa, César, "Las Notificaciones Tributarias", Editorial Aranzadi, Navarra, España, 2001, pp.15 y 16.

Las notificaciones a los particulares se realizaban de la siguiente manera:

- Personalmente, según lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Las notificaciones salvo las que se realizaran mediante correo certificado con acuse de recibo se efectuaban personalmente a las partes en el Tribunal, siempre y cuando se presentaran dentro de las veinticuatro horas siguientes a las que se había dictado la resolución mediante una lista autorizada que era fijada en un sitio visible del Tribunal.

La lista que como ya se mencionó era un medio utilizado para notificar a las partes, detallaba la fecha en la que se emitía la lista, nombre de la persona notificada, número de expediente asignado y la síntesis de la resolución que se notificaba.

- Mediante correo certificado con acuse de recibo cuando:
  1. Se admitiera la demanda,
  2. Se desechará la demanda,
  3. Se rechazara una garantía,
  4. Se declarara no haber lugar a dispensar la garantía,
  5. Se efectuara la notificación en que se le diera a conocer a las partes una fecha de audiencia,
  6. Se efectuara la notificación que citara a juicio a un tercero,
  7. Se realizara el requerimiento de un acto a quien debía cumplirlo y,
  8. Existiera un caso urgente según lo determinaba el Tribunal,

Los Magistrados tenían la obligación de desechar la demanda en caso de que no cumpliera con los requisitos de ley.

Si la demanda era obscura o irregular el actor tenía el término de tres días para aclararla, corregirla o completar la misma, en caso de no hacerlo en el término citado no era admitida.

Los Magistrados también debían de conceder o negar la suspensión de la resolución impugnada y determinar la garantía correspondiente, así como sobreseer los juicios en los casos en que se desistiera el promovente o cuando se revocara la resolución administrativa impugnada.

Contestación de la demanda del juicio de nulidad

Una vez que era admitida la demanda se corría traslado a la autoridad, al tercero interesado y a la Secretaría de Hacienda cuando el demandado fuera una autoridad fiscal autónoma para que en el término de diez días dieran contestación o alegaran lo que a su derecho conviniera.

Cuando el demandado realizaba su contestación tenía que referirse a todos y cada uno de los hechos citados en la demanda, invocar los fundamentos de derecho aplicables al caso y exhibir los documentos que acreditaran su dicho; en caso de que el demandado no controvertiera lo imputado por el actor o no produjera su contestación en el término de diez días, se entendían por ciertos los hechos señalados por el promovente salvo prueba en contrario.

El demandado debía exhibir una copia de su contestación para cada una de las partes, presentar sus interrogatorios en caso de que ofreciera una testimonial o pericial y mencionar el nombre y el domicilio de los testigos o de los peritos.

*Pruebas.* Ahora bien, explicaremos como eran ofrecidas las pruebas por las partes en el Juicio de Nulidad, mencionando que éstas, constituyen un acto o una serie de actos procesales mediante los cuales se trata de convencer al juzgador de la

existencia o inexistencia de los datos lógicos que han de tenerse en cuenta al momento en que el juzgador emite un fallo.<sup>32</sup>

Cabe señalar, que a la interposición del juicio de nulidad la carga de la prueba correspondía al promovente, es decir, si éste no lograba acreditar o probar sus pretensiones, se consideraba que no tenían valor sus afirmaciones y se creían válidas las resoluciones emitidas por la autoridad.

Lo anterior, se determinaba bajo el principio de presunción de legalidad, ya que la autoridad como órgano del Estado era el encargado de hacer valer la ley y de ocuparse del interés general y no del propio, así, se presumía que la autoridad emitía resoluciones administrativas apegadas a derecho; sin embargo el promovente podía controvertir esa veracidad y combatirla en juicio haciendo uso de las pruebas y de los alegatos pertinentes.

Al momento de la presentación de la demanda eran admitidas todo tipo de pruebas, con excepción de la confesional por parte de la autoridad responsable; cabe señalar que no se consideraba como confesional a los informes que fueran solicitados por el actor a dichas autoridades.

Cuando el Magistrado se formara una convicción sobre los hechos podía variar la valoración de las pruebas, es decir, contaba con la posibilidad de dejar de observar estrictamente las formalidades de ley; de igual manera en caso de que de las reglas no lo condujeran a la verdad estaba facultado para realizar un estudio lógico que le permitía dictar una resolución adecuada.

---

<sup>32</sup> Cfr. Venegas Álvarez, Sonia, *op. cit.* nota 8, p. 180.

De igual manera los Magistrados tenían la posibilidad de invocar la premisa de que los hechos notorios no necesariamente tenían que ser probados, esto con la finalidad de que resolvieran conforme a la verdad de los hechos.

*Audiencia.* Durante el procedimiento se celebraba una sola audiencia, la cual se fijaba en un mes a partir de que era admitida la demanda.

Era necesario que la Secretaría de Hacienda y demás autoridades fiscales autorizaran a sus delegados para asistir a las audiencias de ley.

En este punto, podemos mencionar que el procedimiento en el Juicio de Nulidad era expedito, como lo es hoy en día el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, ya que en ambos procedimientos las fechas para realizar determinados actos, son fijadas desde la admisión de la demanda, es decir, para el primer caso, la fecha para la celebración de la audiencia de ley era establecida dentro de un mes a partir de la admisión de la demanda y para el segundo caso, el cierre de instrucción es determinado por regla general a los sesenta días a partir de dicha admisión, todo esto con la finalidad de acortar plazos y de que los juicios fueran resueltos rápidamente.

*Alegatos.* Las partes podían presentar sus alegatos de manera escrita o verbal, siempre y cuando éstos últimos no excedieran de media hora; actualmente la LFPCA no prevé a los alegatos verbales.

Sobre los alegatos podemos opinar que su presentación de manera escrita acortaba plazos y agilizaba el procedimiento, sin embargo, habremos de cuestionar si el hecho de que las partes pudieran acudir ante los Magistrados personalmente a alegar los hechos controvertidos ayudaba al juzgador a contar con mejores herramientas para el conocimiento del asunto; como ya se mencionó,

actualmente los alegatos en el juicio contencioso administrativo son admitidos únicamente de manera escrita.

A continuación, haremos alusión a los fallos previstos en la Ley de Justicia Fiscal, definiendo a éstos como las sentencias dictadas por un juez o por un tribunal competente sobre un asunto dudoso o disputado; se considera un pronunciamiento decisivo o imperativo.<sup>33</sup>

*Fallos.* Todas y cada una de las resoluciones emitidas por del Tribunal Fiscal de la Federación tenían el carácter de cosa juzgada, pero contaban con la posibilidad de ser combatidas mediante el juicio de amparo.

Como podemos observar el Tribunal Fiscal de la Federación no se ocupaba formalmente de los aspectos sustanciales de los juicios, dejando ésta tarea en manos de los Tribunales Judiciales Federales a través del juicio de amparo.

Actualmente y derivado de las reformas a nuestra Constitución el día 10 junio de 2011 se han revolucionado los conceptos tradicionales de derecho constitucional, los cuales impactan directamente en la función del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como impartidor de justicia.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Cfr. Diccionario de la Real Academia Española, definición de fallo, <http://buscon.rae.es/drae/srv/search?id=vceJzjmjpDXX2MOgswRM%7Csi4gYL782DXX2lYNiYAX>, consultado el día 18/02/14, a las 12:33 hrs.

<sup>34</sup> Cfr. Jiménez Illescas, Juan Manuel, “Discurso del Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Juan Manuel Jiménez Illescas, durante la firma del Convenio de Colaboración con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el 31 de enero de 2012, en el Auditorio Antonio Carrillo Flores”, página web oficial del TFJFA: [http://www.tfjfa.gob.mx/images/pdf/comunicacion\\_social/discursos/2012/DiscMagJMJI310112.pdf](http://www.tfjfa.gob.mx/images/pdf/comunicacion_social/discursos/2012/DiscMagJMJI310112.pdf), consultado el día 18/02/14, a las 13:49 hrs.

La reforma constitucional establece que todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en la propia Constitución y en los Tratados Internacionales; reconoce expresamente al “principio pro persona” como eje de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas y obliga a todas las autoridades, a respetar, proteger, garantizar y promover los Derechos Humanos.

Atendiendo a lo anterior, el ex Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Juan Manuel Jiménez Illescas el día 31 de enero de 2012 firmó un convenio con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con la finalidad de hacer de la protección de los Derechos Humanos el eje principal de la impartición de justicia y manifestó que a partir de la reforma de 10 de junio de 2011 el Tribunal se obliga a conocer a profundidad las reformas constitucionales en materia de Derechos Humanos e Instrumentos Internacionales suscritos por nuestra Nación, tal y como se transcribe a continuación:

*“...Este Tribunal especializado –y todas las instancias públicas– están obligadas a conocer a profundidad estas reformas constitucionales; a conocer los instrumentos internacionales suscritos por nuestra nación, y a promover –tanto hacia el interior del Tribunal, como hacia el exterior del mismo– el respeto irrestricto de los Derechos Humanos.*

*La firma del convenio de colaboración entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y nuestro Tribunal, nos dará herramientas para cumplir con esta obligación de promoción de los Derechos Humanos, contenida en el primero de los artículos de nuestra Norma Fundamental...”<sup>35</sup>*

Por lo que concluimos que derivado de las innovaciones Constitucionales en materia de Derechos Humanos en nuestro país, hoy en día el TFJFA se encuentra

---

<sup>35</sup> Jiménez Illescas, Juan Manuel, “Discurso del Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Juan Manuel Jiménez Illescas, durante la firma del Convenio de Colaboración con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el 31 de enero de 2012, en el Auditorio Antonio Carrillo Flores”, página web oficial del TFJFA: [http://www.tfjfa.gob.mx/images/pdf/comunicacion\\_social/discursos/2012/DiscMagJMJI310112.pdf](http://www.tfjfa.gob.mx/images/pdf/comunicacion_social/discursos/2012/DiscMagJMJI310112.pdf), consultado el día 18/02/14, a las 13:55 hrs.



obligado a interpretar la ley de la manera que más beneficio otorgue a los gobernados, dejando de conocer únicamente de la legalidad del procedimiento contencioso administrativo, para atender al fondo de las controversias planteadas ante el mismo.

*Nulidades.* A continuación, se mencionarán los efectos de las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Las sentencias emitidas por los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación:

- Anulaban las resoluciones impugnadas,
- Reponían el procedimiento o,
- Reconocían la ineficacia del acto.

Tanto en la reposición del procedimiento como en el reconocimiento de la ineficacia del acto, se indicaba de manera concreta como debía de pronunciarse la autoridad fiscal, quien tenía la obligación de cumplir con las especificaciones del fallo.

La declaración de nulidad de la resolución impugnada o su validez era determinada claramente en los resolutivos de la sentencia.

A diferencia de las sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación, en la actualidad el TFJFA establece mayores efectos en sus fallos, por ejemplo, a la condena de la autoridad demandada al cumplimiento de una obligación, a la emisión de una nueva resolución en la cual el Magistrado deberá de especificar como deberá de hacerlo, asimismo, podrá obligarla a restituir al promovente por la afectación causada.

### 2.1.1 Definición del Juicio Contencioso Administrativo

A continuación explicaremos lo que se entiende por juicio contencioso administrativo desde dos perspectivas, la formal y la material:

*“Desde el punto de vista formal, el contencioso administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provocan la actuación cuándo dichos órganos son tribunales especializados llamados tribunales administrativos. Desde el punto de vista material existe el contencioso administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de ésta última.”<sup>36</sup>*

El Magistrado Manuel Lucero Espinosa explicó en su libro que el contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrativos pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales.<sup>37</sup>

Así, entendemos al juicio contencioso administrativo como la llave para acceder a los medios de defensa ante el Tribunal y se encuentra regulado en la LFPCA.

Actualmente, mediante el juicio contencioso administrativo se pueden impugnar controversias en materia tributaria y administrativa; tan amplia es la competencia del Tribunal, que conoce también de las resoluciones dictadas por la Administración Pública Federal, tanto central como paraestatal, lo cual ha sido el parteaguas para la especialización de las Salas.

Para finalizar se puede decir que por más de cincuenta años el juicio contencioso administrativo presentado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

---

<sup>36</sup> Ramírez Chavero, Iván, “El Juicio Contencioso Administrativo”, Tercera Edición, Sista, 2011, p. 18.

<sup>37</sup> Cfr. J Ramírez Chavero, Iván, “El Juicio Contencioso Administrativo”, Tercera Edición, Sista, 2011, p. 18.

Administrativa ha constituido un medio de defensa eficaz para los contribuyentes de tributos federales, traduciéndose en una verdadera garantía del cuidado de la legalidad en nuestro país.<sup>38</sup>

### **2.1.2 Diferencia entre la Demanda de Nulidad y el Juicio Contencioso Administrativo**

Relativo a las diferencias entre la Demanda de Nulidad y el Juicio Contencioso Administrativo señalaremos lo siguiente:

*“El procedimiento de anulación se desarrolla en juicio simple, sin que sea indispensable la participación de la Administración como parte demandada, pues su intervención sólo se reduce a rendir un informe que le requiere el Tribunal. Su intervención consiste más en informar que en defender (...). En cambio el procedimiento en el contencioso de plena jurisdicción es de tipo judicial, con la participación de una parte demandante y una demandada, un proceso con todas sus etapas procedimentales: instrucción y sentencia o juicio, dando oportunidad a los contendientes a formular sus acciones y defensas correspondientes, así como la aportación de pruebas que consideren pertinentes. En este aspecto, el contencioso administrativo (...) tiene el carácter de subjetivo o de plena jurisdicción, pues el procedimiento instaurado está estructurado con los principios de un verdadero juicio procesal. Respecto de la sentencia el de simple anulación sólo se constriñe a declarar la validez o nulidad del acto, según corresponda; en cambio, en el de plena jurisdicción se emite una sentencia de condena.”<sup>39</sup>*

En efecto, anteriormente los Tribunales que se ocupaban de los actos de la Administración Pública eran de simple anulación, ya que lo único que hacían sus sentencias era dejar sin efectos los actos de las autoridades; posteriormente se crearon tribunales especializados para conocer de este mismo tipo de juicios pero con plena jurisdicción.

---

<sup>38</sup> Cfr. J. Kaye, Dionisio; Kaye Trueba, Christian, “Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo”, Themis, México, 2003, p. 318.

<sup>39</sup> Lucero Espinosa, Manuel, “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo”, Séptima Edición, Porrúa, México, 2002, pp. 25 y 26.

La diferencia entre un tribunal de plena jurisdicción y uno de simple anulación radica principalmente en que el primero cuenta con facultades para hacer cumplir sus fallos, para reconocer los derechos subjetivos del actor, para requerir, para multar a las autoridades, para que éstas ejecuten ciertos actos, para que devuelvan cantidades de dinero, entre otras.

De conformidad con la reforma al Título VI del Código Fiscal de la Federación, a partir del año 2001 el procedimiento contencioso administrativo dejó de denominarse así, para ser conocido como juicio contencioso administrativo, toda vez que comenzó a abarcar una universalidad de procedimientos en materia fiscal y administrativa.<sup>40</sup>

Actualmente es correcto hablar del juicio contencioso administrativo, entendiendo a la palabra contencioso como la contienda existente entre las partes, en la cual una tercera persona es la que resuelve, es decir, no es un recurso ante la autoridad que emitió el acto sino es un juicio que será resuelto por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Se alude a la palabra administrativo que como su nombre lo indica se refiere a la materia administrativa, sin embargo seguirle llamando juicio de nulidad tampoco será un error ya que el juicio de nulidad siempre fue contencioso y al mismo tiempo administrativo.

Finalmente podemos mencionar que el juicio de nulidad se maneja en la práctica como sinónimo del juicio contencioso administrativo, pero teóricamente no son lo mismo, ya que como se señaló con antelación el juicio de nulidad se avoca únicamente a declarar la validez o nulidad del acto y a dejar sin efectos el acto de las autoridades; en cambio el juicio contencioso administrativo es un juicio procesal jurisdiccional que resuelve una contienda, no es un recurso que se promueve ante la autoridad que emitió la resolución impugnada, sino es un

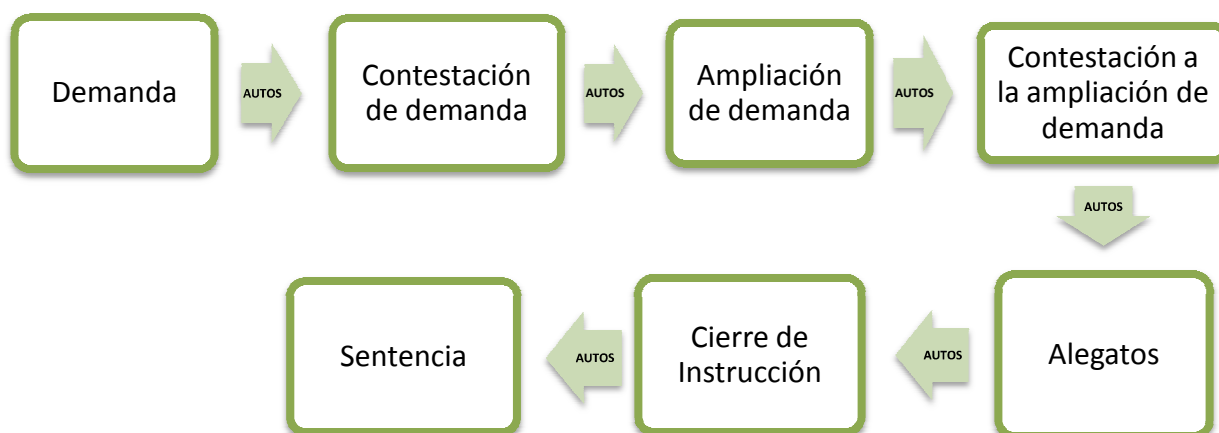
---

<sup>40</sup> Cfr. J. Kaye, Dionisio; Kaye Trueba, Christian, *op. cit.*, nota 3, p. 328.

verdadero procedimiento jurisdiccional en el que un tercero resuelve una controversia; por otro lado, un Tribunal de plena jurisdicción a diferencia de uno de mera anulación, cuenta con la potestad de hacer cumplir sus fallos, de reconocer los derechos subjetivos de los promoventes, de hacer que las autoridades ejecuten ciertos actos y cuenta con la posibilidad de conocer tanto de procedimientos fiscales como administrativos.

## 2.2 Etapas procedimentales integrantes del Juicio Contencioso Administrativo Ordinario

De manera general el juicio contencioso administrativo se compone de las siguientes etapas:



Cabe señalar que las etapas procedimentales del juicio contencioso administrativo siempre serán las mismas, independientemente de la materia del asunto, de las vías para tramitarlo, o de las formas de sustanciación que existan para que se lleve a cabo el procedimiento; es decir, no importa si el juicio es relativo a una multa o a un procedimiento de responsabilidad de los servidores públicos del Estado, si es tramitado en la vía ordinaria o sumaria o si es sustanciado de manera escrita o en línea, el juicio contencioso administrativo nunca cambiará su secuencia o sus etapas procedimentales para ser tramitado.

### **2.2.1 Juicio Contencioso Administrativo**

El juicio contencioso administrativo lo defino como el medio de defensa promovido ante el TFJFA para asegurar el acceso a la justicia de los contribuyentes, administrados y servidores públicos del Estado Mexicano.

#### **Requisitos procedimentales para la admisión del Juicio Contencioso Administrativo**

El juicio contencioso administrativo se promueve ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través de una demanda, que es el documento escrito en el cual el actor o el demandante inicia su contienda ante los tribunales ejerciendo su acción para obtener su pretensión jurídica.<sup>41</sup>

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo actualmente contempla tres tipos de sustanciación del juicio contencioso administrativo:

- Juicio en la vía ordinaria, previsto en los artículos 1-A al 13 de la misma ley,
- Juicio en la vía sumaria, previsto en el Capítulo XI, artículos 58-1 al 58-15 y,
- Juicio de lesividad, previsto en los artículos 13, fracción III y 67, fracción I.

Tanto el juicio en la vía ordinaria como en la vía sumaria se pueden sustanciar de manera presencial, es decir, por escrito, asimismo se puede sustanciar en línea, es decir, haciendo uso del internet.

La demanda se presentará en los horarios y días hábiles que determine el Pleno del Tribunal de conformidad con el artículo 55 de la Ley Orgánica del Tribunal y 6 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

---

<sup>41</sup> Cfr. J. Kaye, Dionisio; Kaye Trueba, Christian, “Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo”, Themis, México, 2003, p. 349.

Los requisitos con que deberá de contar la demanda, se encuentran previstos principalmente en los artículos 13, 14, 15 y 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de los cuales se mencionaran los siguientes:

- Nombre del demandante,
- Domicilio fiscal,
- Domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente,
- Dirección de correo electrónico, cuando opte que el juicio se substancie en línea a través del Sistema de Justicia en Línea,
- La resolución que se impugna, en el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general se precisará la fecha de su publicación,
- La autoridad o autoridades demandadas,
- Nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa,
- Los hechos que den motivo a la demanda,
- Las pruebas que se ofrezcan,
- Si se ofreciera prueba pericial o testimonial deberán de precisarse los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos,
- Si se ofrecieran pruebas documentales podrá ofrecerse también el expediente administrativo en el que se encuentre la resolución impugnada,
- Los conceptos de impugnación,
- El nombre y domicilio del tercero interesado cuando existiere,
- Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda,

- En cada demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas o que se afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en una sola demanda.

Es importante mencionar que en virtud de las reformas a la fracción I y a la adición del último párrafo del artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, a partir del año 2001, no es obligatorio señalar en la demanda el domicilio fiscal del contribuyente, esto se explica en razón de que el Tribunal conoce de múltiples casos en que la autoridad demandada no es fiscal además de que resulta innecesario para los efectos del juicio contencioso administrativo, en su lugar el demandante deberá de indicar un domicilio en la sede de la Sala competente, de lo contrario las notificaciones serán por lista autorizada que se fijará en un sitio visible de la Sala y/o por Boletín Electrónico y así deberá notificarse al tercero interesado cuando se desconozca su domicilio.<sup>42</sup>

El artículo 4 de la LFPCA establece que toda promoción deberá de ser firmada autógrafamente o mediante firma electrónica avanzada del interesado o de quién esté legalmente autorizado para ello o con huella digital si el interesado no pudiere firmar, cabe señalar que sin este requisito la demanda se tendrá por no presentada.

El artículo 14 de la LFPCA en relación al domicilio establece que el actor puede señalar su domicilio en cualquier parte del territorio nacional, pero si éste ya cuenta con uno fiscal deberá de señalar ese y no otro; en caso de que el actor no señale domicilio en ninguna parte, todas las notificaciones se harán por boletín electrónico; no se obliga al actor a tener dos domicilios, sólo uno y ese será el único.

---

<sup>42</sup> Cfr. J. Kaye, Dionisio; Kaye Trueba, Christian, *op. cit.*, nota 3, p. 351.



La demanda deberá de presentarse por regla general dentro de los 45 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución que se vaya a impugnar o a la entrada en vigor del decreto o dentro de los 5 años a partir de que la autoridad impugne la resolución favorable al particular, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 13, f. I de la LFPCA.

De conformidad con el artículo 15 de la LFPCA el demandante tendrá que anexar a su escrito inicial o al de ampliación de demanda lo siguiente:

- Copias de traslado para cada una de las partes,
- Copia de los documentos anexos para cada una de las partes,
- Documentos que acrediten la personalidad,
- Original de la resolución impugnada o copia del escrito presentado ante la autoridad administrativa que fue omisa,
- El original de la constancia de notificación, si ésta fue por edictos deberá de señalar la fecha en que se realizó dicha notificación y,
- Cuestionario de los peritos, el interrogatorio de los testigos o el ofrecimiento de una prueba testimonial a cargo de alguna autoridad cuando fuere necesario, en tales casos éstos deberán de estar debidamente firmados por el oferente; cabe señalar que las autoridades rendirán su testimonio por escrito.

Si no se anexan a la demanda los documentos citados, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días; sino se presentan las copias de traslado y de anexos, el original de la resolución impugnada, el escrito en que la autoridad es omisa, el documento que acredite su personalidad o la constancia de notificación, la demanda se tendrá por no presentada y en el caso de las demás pruebas se tendrán por no ofrecidas, de conformidad con el artículo 15 de la LFPCA.

A continuación, definiremos a las notificaciones, mencionaremos a los artículos que prevén las maneras de notificar los acuerdos y las resoluciones emitidas por el TFJFA, definiremos al Boletín Electrónico, mencionaremos a las notificaciones por Boletín Electrónico y los casos en que proceden las notificaciones personales en el procedimiento contencioso administrativo:

*Notificaciones.* Las notificaciones constituyen un acto de publicidad y a través de ellas es conocida la voluntad tributaria o administrativa de las autoridades por los particulares, sean personas físicas o morales en calidad de contribuyentes, administrados o terceros.<sup>43</sup>

Los artículos 67, 68, 69 y 73 de la LFPCA determinan las formas de notificar los acuerdos y resoluciones emitidos por el TFJFA, las cuales son las siguientes:

- Personales
- Por correo certificado con acuse de recibo
- Por lista
- Por boletín electrónico
- Por exhorto

Los artículos 65 y 66 de la LFPCA determina que toda resolución debe ser notificada a más tardar el tercer día siguiente a aquél en que el expediente haya sido turnado al actuario, quien deberá de asentar la razón del envío por correo o entrega de los oficios de notificación, así como de las notificaciones personales o por Boletín Electrónico.

---

<sup>43</sup> Cfr. Medina Ortega, Cutberto Simón, “Derecho Fiscal, Estudio integral de las contribuciones”, Tercera Edición, 7 Editores, México, 2012, p. 115.

Los acuses postales de recibo y las piezas certificadas devueltas se agregarán como constancia al expediente.

*Boletín Electrónico.* El Boletín Electrónico de conformidad el artículo 1-A de la LFPCA es el medio de comunicación oficial electrónico a través del cual el Tribunal da a conocer las actuaciones o resoluciones que sean tramitadas en los juicios contenciosos administrativos federales.

El artículo 14, último párrafo de la LFPCA establece que en caso de que no se señale el domicilio fiscal y el domicilio del demandante para oír y recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente las notificaciones se realizarán por Boletín Electrónico.

El artículo 67 de la LFPCA establece que las notificaciones deberán de realizarse personalmente o por correo certificado con acuse de recibo en los siguientes casos:

- En la notificación que corra traslado de la demanda, incluyendo al tercero interesado,
- En el emplazamiento al particular en el juicio de lesividad,
- En la notificación que cite al testigo que no pueda ser presentado por la parte oferente,
- En la que designe al perito tercero,
- El requerimiento o prevención a que se refieren los artículos 14, 15, 17 y 21 de esta Ley, con la finalidad de que sean cumplidos y,
- La notificación de la resolución de sobreseimiento del juicio,
- La notificación de la sentencia definitiva al actor y al tercero.

Los artículos 14, 15, 17 y 21 de la LFPCA determinan lo siguiente:

*Artículo 14.* Si no se anexan las copias de traslado y de anexos, el original de la resolución impugnada, el escrito en que la autoridad es omisa, el documento que acredite la personalidad o la constancia de notificación deberá de requerirse al promovente para que en el plazo de 5 días los presente, en caso contrario, la demanda se tendrá por no presentada; y en el caso de las pruebas se tendrán por no ofrecidas.

Respecto a las notificaciones personales o por correo certificado con acuse de recibo podemos señalar que el artículo 67 de la LFPCA no prevé la hipótesis del desechamiento de la demanda, lo cual a nuestro criterio es a todas luces inconstitucional, toda vez que coarta el derecho de los gobernados para hacerse sabedores de la no procedencia de su juicio y así contar con la posibilidad efectiva de combatir dicho desechamiento mediante el recurso procedente; adicionalmente de que consideramos que la notificación personal del auto que tiene por desechada la demanda es sustancial para el ejercicio del derecho de acceso a la justicia efectiva de los particulares.

En el artículo que se citará a continuación se mencionarán tanto los requisitos de la procedencia de la demanda, como los requisitos para que las pruebas ofrecidas por el promovente en el juicio contencioso administrativo sean admitidas.

*Artículo 15.* Los documentos siguientes serán solicitados por el Magistrado para que el promovente los presente dentro del plazo de 5 días, en caso de que no lo hiciere procederá lo siguiente:

- Respecto de las copias de la demanda para correr traslados, anexos a cada una de las partes, el documento que acredite la personalidad, la resolución impugnada, el escrito con el sello respectivo de recepción en caso de negativa ficta, la constancia de notificación de la resolución impugnada, la

mención de que no se recibió la notificación o de que fue practicada por correo, se tendrá por no presentada la demanda (fracciones I-VI).

- El cuestionario que desahogará el perito, el interrogatorio para desahogar la prueba testimonial y demás pruebas que ofrezca, se tendrán por no ofrecidas (fracciones VII, VIII y IX).

Asimismo a continuación se mencionarán los requisitos indispensables para que se tenga por presentada la ampliación de la demanda y sus pruebas se tengan por ofrecidas.

*Artículo 17.* En caso de que no sean adjuntados los siguientes documentos en la ampliación de demanda, se requerirá al promovente para que los exhiba en el plazo de 5 días:

- Copias necesarias para el traslado, si el promovente no las presenta en dicho plazo se tendrá por no presentada la ampliación de la demanda.
- Las pruebas y documentos que se expresen, en caso de que el promovente no los presente en dicho plazo se tendrán por no ofrecidos, como el cuestionario que desahogará el o los peritos y el interrogatorio para desahogar la prueba testimonial, de conformidad con el artículo 15, fracciones VII, VIII y IX.

Consideramos que la notificación de los requerimientos en la ampliación de la demanda deberá de realizarse estrictamente de manera personal, ya que es uno de los actos más importantes del procedimiento, toda vez que constituye la posibilidad de defensa de la parte actora, ya sea por el desconocimiento de los hechos que se le imputan o por constituir su defensa al planteamiento de la autoridad administrativa respecto del sobreseimiento del juicio por la extemporaneidad de la presentación de la demanda.

Por otro lado, señalaremos que los requisitos para la procedencia de la contestación de la demanda son los mismos que se prevén para la admisión del escrito inicial de demanda, tal y como se desprende del artículo 21 séptimo párrafo de la LFPCA:

*Artículo 21.* Para los efectos de este artículo, aplicará lo dispuesto en el artículo 15.

Una vez citados los supuestos del artículo 67 de la LFPCA en los que procederán las notificaciones personales a los particulares, mencionaremos que el mismo artículo en su último párrafo, establece lo siguiente:

*En los demás casos,* las notificaciones se efectuarán mediante el *Boletín Electrónico*.

Las notificaciones que se efectúan a la parte actora a través del Boletín Electrónico por regla general, son las siguientes:<sup>44</sup>

- El acuerdo de admisión de la demanda, siempre y cuando no exista requerimiento alguno a la actora,
- El acuerdo de admisión de la ampliación, siempre y cuando no exista requerimiento alguno a la actora,
- El acuerdo de contestación de demanda, siempre y cuando no se exprese en ella causal de improcedencia y sin que la autoridad hubiere exhibido pruebas distintas a las que ya obren en autos, con excepción a las

---

<sup>44</sup> Criterios generales utilizados en la extinta Sala Especializada en Órganos Reguladores de la Actividad del Estado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa hoy Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación, bajo la Ponencia del Magistrado Héctor Espinosa Cantellano y de la Secretaria de Acuerdos Claudia Rosana Morales Lara en el año 2011.

correspondientes al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado,

- El acuerdo de contestación de demanda cuando la autoridad emplazada haya incumplido con la obligación que le impone el artículo 16 de la LFPCA, es decir, cuando la autoridad no haya exhibido los actos impugnados ni sus constancias de notificación, mismos que la actora haya alegado desconocer en su escrito inicial de demanda,
- La contestación de ampliación de demanda, siempre y cuando no se exprese en ella alguna causal de improcedencia y sin que la autoridad haya exhibido pruebas distintas a las que ya obren en autos,
- El acuerdo de cumplimiento de requerimiento de la actora exhibiendo pruebas,
- El acuerdo relacionado con medidas cautelares.
- *El acuerdo que declare improcedente la vía,*
- *El desechamiento de la demanda,*
- *El acuerdo de preclusión para contestar la demanda con término para alegatos y,*
- *La contestación con término para alegatos.*

Mencionado lo anterior, habrá de ponerse en tela de juicio si la notificación por Boletín Electrónico en los últimos cuatro supuestos mencionados no viola el derecho de audiencia de las partes en el caso de que no pudieran enterarse de las mismas, al no contar con la capacidad intelectual para usar o para acceder a los medios de tecnología, asimismo, por no contar con la capacidad económica para satisfacer los honorarios de los defensores en cada actuación, viéndose a todas luces mermados sus derechos de defensa, de seguridad jurídica y de igualdad contemplados en la CPEUM y en los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es parte.

Esta idea podría justificarse con la existencia de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente o mejor conocida como PRODECON, sin embargo habremos de señalar que su sede se encuentra en el Distrito Federal y que cuenta con 25 Delegaciones en el interior de la República, por lo que 6 Estados del país no cuentan con la posibilidad de una representación y defensa que resulte no onerosa, que sea sencilla y efectiva, ya que los particulares tienen que trasladarse a otras Entidades Federativas para hacer valer su derecho de acceso a la justicia.<sup>45</sup>

Así, podemos mencionar que si bien el Boletín Electrónico es un instrumento para que las partes sean comunicadas de los acuerdos dictados por el Tribunal, en ocasiones se afecta el derecho de audiencia de los particulares, ya que por la imposibilidad de acceder a dichos medios precluyen sus plazos para dar trámite a su juicio; con esto no opinamos que el Boletín Electrónico sea del todo un mal, ya que también brinda a los promoventes de los Estados la posibilidad de dar seguimiento a sus asuntos a distancia, es decir, no tienen la necesidad de acudir físicamente ante los Tribunales para darse por enterados de las actuaciones emitidas por los Magistrados; sin embargo para que los promoventes conozcan efectivamente el contenido de los autos emitidos por las Salas es necesario que

---

**45 DELEGACIONES PERTENECIENTES A LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE:** DELEGACIÓN NUEVO LEÓN, Nuevo León (sede Monterrey); DELEGACIÓN REGIONAL CENTRO PACÍFICO, Querétaro (sede Corregidora); DELEGACIÓN REGIONAL NOROESTE, Baja California (sede Tijuana); DELEGACIÓN REGIONAL OCCIDENTE, Colima, Jalisco (sede Guadalajara) y Nayarit; DELEGACIÓN REGIONAL ORIENTE-GOLFO, Puebla (sede) y Tlaxcala; DELEGACIÓN CHIHUAHUA, Chihuahua, Chihuahua; DELEGACIÓN ZACATECAS, Zacatecas; DELEGACIÓN AGUASCALIENTES, Aguascalientes; DELEGACIÓN REGIONAL CARIBE-PENINSULAR, Quintana Roo (sede Cancún) y Yucatán; DELEGACIÓN ESTADO DE MÉXICO, Estado de México; DELEGACIÓN SINALOA, Culiacán, Sinaloa; DELEGACIÓN TABASCO, Villahermosa, Tabasco; DELEGACIÓN CAMPECHE, Campeche, Campeche; DELEGACIÓN OAXACA, Oaxaca; DELEGACIÓN TAMAULIPAS, Tamaulipas; DELEGACIÓN MORELOS, Morelos; DELEGACIÓN DURANGO, Durango; DELEGACIÓN COAHUILA, Coahuila; DELEGACIÓN VERACRUZ, Veracruz; DELEGACIÓN SAN LUIS POTOSÍ, San Luis Potosí; DELEGACIÓN MICHOACAN, Michoacán; DELEGACIÓN CHIAPAS, Chiapas; DELEGACIÓN BAJA CALIFORNIA SUR, Baja California Sur; DELEGACIÓN SONORA, Hermosillo y DELEGACIÓN YUCATÁN, Yucatán. **Página web consultada:** PRODECON, "BOLETÍN ELECTRÓNICO-DELEGACIONES REGIONALES", <http://prodecon.gob.mx/boletinElectronico/menuRegionales.html>, consultado de la página web oficial de la PRODECON el día 21/02/14, a las 10:10 hrs.



acudan personalmente ante el Tribunal, ya que en el Boletín Electrónico únicamente publica una breve síntesis de los acuerdos y no así el sentido de los mismos.

### **2.2.2 Contestación de la demanda**

#### **Requisitos procedimentales para la admisión de la contestación de la demanda**

A continuación se mencionará lo que se entiende por *litis*:

*“La litis es la serie de puntos en donde hay contradicción entre el actor y demandado, es decir, los puntos fundamentales de la contradicción del litigio.”<sup>46</sup>*

El litigio u objeto del proceso se fija a partir de las pretensiones expresadas en los escritos de demanda y contestación y en su caso de reconvención y contestación a ésta, así como en el de desahogo de la vista que se dé con las excepciones y defensas opuestas, correspondiendo al Juez tomar en cuenta todo lo que plantean las partes para poder resolver el litigio, independientemente de que se comprenda o no en el auto que admite la demanda, para que de esta manera se cumpla con los principios de completitud de las sentencias establecido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a los cuales debe de resolverse lo efectivamente planteado por las partes.<sup>47</sup>

En materia administrativa la *litis* se integra con la resolución impugnada, asimismo, con los escritos de demanda y de contestación, que deberán de ser congruentes con aquélla, lo que supone el legal emplazamiento y la interposición de las

---

<sup>46</sup> Gómez Lara Cipriano, “Derecho Procesal Civil”, Séptima Edición, Oxford, México, 2005, p. 43.

<sup>47</sup> Cfr. Tesis 179549, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXI, enero de 2005, p. 186.

excepciones cualquiera que sea su naturaleza y en su caso la reconvención y la contestación a ésta; por lo que no pueden introducirse en dicha contestación otros fundamentos y motivos que no se dieron a conocer en la resolución combatida.

Así, podemos decir que excepcionalmente podrá fijarse la litis con el solo escrito de demanda principal o reconvencional en caso de que no se produjere contestación; generalmente no podrá realizarse esto, ya que si la *litis* se fijara con la sola demanda se determinaría que el Juez es quien plantea la controversia, lo que sería inadmisibile porque la determinación que los puntos litigiosos en un proceso no corresponde al juzgador sino a las partes.<sup>48</sup>

El escrito mediante el cual el demandado se hace parte en el juicio contencioso se denomina contestación de demanda.

La contestación de demanda es:

*“La etapa procesal dentro de la cual la parte demandada produce su respuesta a petición del actor contenida en la demanda, lo que supone en el juicio contencioso administrativo, el ejercicio de las excepciones y defensas del demandado, encaminadas a sostener la validez del acto cuya nulidad pretende el actor por estimarlo legal, en medio de la necesaria congruencia que debe existir entre ambos escritos, esto es, el de demanda y el de contestación, y a fin de que quede debidamente establecida la litis, si bien dicha respuesta eventualmente puede consistir en el reconocimiento de derecho del demandante o la manifestación de la autoridad demandada de dejar sin efectos el acto materia del juicio.”<sup>49</sup>*

En los artículos 19, 20, 21, 22 y 23 de la LFPCA se establecen los requisitos que debe de agotar la contestación de demanda, que son los mismos requisitos que se

---

<sup>48</sup> Cfr. Tesis 214713, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, t. XII, octubre de 1993, p. 446.

<sup>49</sup> “Enciclopedia Jurídica Mexicana”, t. II, Segunda Edición, Porrúa, UNAM, México, 2004, p. 544.

incluyen en la demanda, como el nombre del tribunal competente, la denominación del juicio, los incidentes de previo y especial pronunciamiento que procedan, las consideraciones que determinen que el actor no tiene derecho a lo exigido, los hechos en que se funda la contestación los cuales deben referirse a todos y cada uno de los hechos a los que hizo referencia el demandante, ya sea afirmándolos, negándolos o ignorándolos por no ser propios, los argumentos que demuestren la ineficacia de los conceptos de impugnación y que desvirtúen el derecho a indemnización de la actora, la fundamentación, las pruebas, las excepciones que pretenda oponer el demandado, entre otros.

Atendiendo al párrafo anterior, se mencionará que los incidentes de previo y especial pronunciamiento son aquellos que se refieren a presupuestos de validez del proceso y, que por ende impiden que este siga su curso en tanto no sean resueltos, han de resolverse mediante un fallo especial que únicamente a ellos concierne (sentencia interlocutoria).<sup>50</sup>

De conformidad con el artículo 19 de la LFPCA la demanda deberá contestarse dentro los cuarenta y cinco días posteriores a partir de la notificación de la misma, si ésta no es presentada en ese término ante el Tribunal por cualesquiera que sean las circunstancias o no se refiere a todos los hechos o agravios que hizo valer el demandante, se tendrán por ciertos los que haya hecho de manera precisa el actor salvo prueba en contrario.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 de la LFPCA la contestación de demanda se encontrará limitada por los fundamentos y motivos de la resolución impugnada, sin que se puedan alegar hechos nuevos o fundamentos distintos a la

---

<sup>50</sup> Cfr. Esquerria, Sergio y Gómez, Marvin, "El Juicio Fiscal Federal", Sista, México, 2002, pp. 197 y 198.

resolución, ya que no serán tomados en cuenta por las Salas del Tribunal, ya que en caso contrario se excederían en su facultad de anulación.

Tratándose de negativa ficta, la *litis* se fija de manera general con el escrito de contestación a la demanda de nulidad en el que la autoridad fiscal correspondiente, de acuerdo con lo ordenado por el artículo 22 de la LFPCA deberá de expresar los hechos y fundamentos legales en que apoya la misma, asimismo con el escrito de ampliación a la demanda en el que la parte afectada por la negativa ficta expone los argumentos que considere pertinentes en contra de esos hechos y fundamentos de derecho.

Sin embargo, no existe motivo legal alguno que impida al afectado que desde su demanda de nulidad establezca los motivos de anulación por los cuales impugne la legalidad de la resolución materia de la negativa ficta, pues como situación de hecho puede llegar a suceder que el particular desde que promueva su demanda de nulidad conozca o presuma cuales serán los fundamentos de la resolución y los combata.<sup>51</sup>

A continuación haremos alusión al Capítulo de pruebas de la LFPCA, se señalarán las excepciones para que sean admitidas, su objeto, definiremos a las denominadas pruebas supervinientes y mencionaremos los requisitos para que sea admitida tanto la prueba pericial como la prueba testimonial.

*Pruebas.* De conformidad con el artículo 40 de la LFPCA en el Juicio Contencioso Administrativo serán admisibles todo tipo de pruebas, siempre y cuando tengan relación con la *litis*, salvo la confesional por absolución de posiciones de las autoridades, sin embargo en la práctica es admisible la solicitud de informes a las

---

<sup>51</sup> Cfr. Tesis 250919, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, sexta parte, p. 177.

autoridades; cabe señalar que el objeto de la prueba es acreditar las pretensiones de las partes y así corroborar un hecho específico.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 40 de la LFPCA una prueba superviniente es aquella que se crea durante el procedimiento o de la cual se tuvo conocimiento con posterioridad a la presentación de la demanda, éstas podrán presentarse siempre y cuando no se haya dictado la sentencia, en éste caso se dará vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga.

Si se ofrece una prueba pericial deberá de anexarse en la demanda el nombre y domicilio del perito, asimismo el cuestionario que deberá de responder para desvirtuar o acreditar hechos específicos, sin olvidar que deberá de estar firmado por el actor.

Para la prueba testimonial deberán de precisarse los hechos en que versará dicha prueba, así como el nombre y el domicilio de los testigos.

El promovente puede ofrecer como prueba el expediente administrativo que obra en el archivo de las autoridades demandadas y del cual emana el acto impugnado, esta prueba sólo se tomará en cuenta si es a petición de parte, lo anterior de conformidad con el artículo 14 de la LFPCA.

Sobre este punto, podemos decir que en el momento en el que el promovente ofrece el expediente administrativo como prueba, deberá de especificar los documentos que le serán útiles para acreditar su pretensión, ya que si no lo hiciere el Magistrado podrá considerar todos y cada uno de los documentos que se encuentren en dicho expediente, aún así los que no le beneficiaren al oferente.

## **Litis Abierta**

El artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé a la figura de la “litis abierta” la cual determina que cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisface el interés jurídico del recurrente y éste la controvierte mediante el juicio contencioso administrativo federal, contará con la posibilidad de:

1. Impugnar la resolución recaída al recurso administrativo y simultáneamente impugnar la resolución recurrida en la sede administrativa, en la parte que continúe afectándolo.
2. Hacer valer conceptos de impugnación en contra de la resolución combatida en el recurso.
3. Hacer valer conceptos de impugnación en contra de la resolución recaída en el propio recurso.
4. Introducir en el juicio argumentos diferentes (novedosos) a los que se hicieron valer en el recurso administrativo.
5. Ofrecer pruebas que no se hayan expuesto en el recurso o que reiteren lo propuesto en ese medio de defensa.

Lo anterior, se desprende de la Jurisprudencia número VII-J-1aS-18 publicada en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el mes de mayo de 2012 y que a continuación se transcribe:<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup>Magistrado De la Huerta Portillo, Mario y Dr. Marmolejo Cervantes, Miguel Ángel, “Litis Abierta. Reflexiones sobre el nuevo enfoque de la Sala Superior del TFJFA a la luz del Principio de Jerarquía Jurisprudencial y del Control de Convencionalidad y Constitucionalidad”, <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/litisabierta.pdf>, consultado de la página web oficial del TFJFA el día 20/02/14, a las 18:10 hrs.

**JURISPRUDENCIA NÚM. VII-J-1aS-18.**

**LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**LITIS ABIERTA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. SU ALCANCE Y FINALIDAD.-** El artículo 1º, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contiene lo que se ha denominado principio de litis abierta, el cual consiste en que el demandante que impugne una resolución recaída a un recurso administrativo, simultáneamente está impugnando la resolución combatida en sede administrativa, en la parte que continúa afectándolo, con la posibilidad de hacer valer conceptos de nulidad en contra de la resolución combatida en el recurso y de la recaída a éste y, además, respecto de la primera puede introducir argumentos diferentes a los que hizo valer en el recurso administrativo, esto es, hacer valer argumentos y ofrecer pruebas que no se hayan expuesto en el recurso o que incluso reiteren lo propuesto en éste para combatir la resolución de origen en la parte que continúe afectándolo, pero tal posibilidad de hacer valer agravios novedosos y ofrecer pruebas distintas a los expuestos ante la autoridad en sede administrativa está relacionada con aquellos argumentos y elementos probatorios que fueron objeto de análisis por parte de la autoridad en la instancia que precede al juicio contencioso administrativo, pues el principio en comento no tiene el alcance de ampliar el procedimiento administrativo, o instaurar un segundo procedimiento para dar una nueva oportunidad al demandante para que demuestre en el juicio los hechos que debió demostrar en el procedimiento administrativo, y esto es así, en virtud de que el principio en comento no fue instituido con el objeto de variar, sin justificación alguna, los hechos que fueron tomados en cuenta al emitir el acto administrativo original, de modo que no tiene por finalidad que el particular cumpla con obligaciones previstas en la normatividad que rige el procedimiento del que deriva ese acto, cuando tal procedimiento ya fue agotado, previa y formalmente por la autoridad.

Sin embargo y atendiendo a la jurisprudencia en comento, habremos de señalar que respecto a la posibilidad del particular de hacer valer agravios novedosos y ofrecer pruebas distintas a las exhibidas ante la autoridad administrativa, ésta se limita a aquellos argumentos y elementos probatorios que fueron objeto de análisis por parte de la autoridad administrativa al momento de resolver el recurso administrativo.

Así, opinamos que la Jurisprudencia VII-J-1aS-18 emitida por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es contraria a lo previsto en el artículo 1º Constitucional atendiendo a la reforma en materia de Derechos Humanos de 10 de junio de 2011, toda vez que impide al gobernado ampliar el procedimiento administrativo y dar una nueva oportunidad al demandante de ofrecer en el juicio los hechos y pruebas que tiene derecho a demostrar para controvertir el sentido de la resolución impugnada, siendo que los hechos, agravios y medios probatorios deberán de ser atendidos en un sentido más amplio y no restrictivo.

Por lo que, si las Salas del TFJFA realizaran el ejercicio (obligación de oficio) del Control Difuso de Constitucionalidad y Convencionalidad al reciente criterio jurisprudencial sobre litis abierta emitido por la Sala Superior, podrían tener como consecuencia la inaplicación del Artículo 1º segundo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por violentar los derechos humanos de tutela judicial efectiva y de acceso a un recurso judicial efectivo, tutelados por nuestra Constitución Federal y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incluso ocasionaría una incongruencia, ya que el propio TFJFA determinaría en sus sentencias la inaplicabilidad del artículo citado, por efectos de su propio criterio jurisprudencial.<sup>53</sup>

Derivado de lo anterior, opinamos que es incorrecto el contenido de la jurisprudencia VII-J-1aS-18 emitida por la Sala Superior en cuanto a la posibilidad del particular de hacer valer agravios novedosos y ofrecer pruebas distintas a las exhibidas ante la autoridad administrativa, toda vez que la litis abierta engloba la oportunidad plena de controvertir las decisiones de la autoridad que emite el acto;

---

<sup>53</sup> Cfr. Magistrado De la Huerta Portillo, Mario y Dr. Marmolejo Cervantes, Miguel Ángel, "Litis Abierta. Reflexiones sobre el nuevo enfoque de la Sala Superior del TFJFA a la luz del Principio de Jerarquía Jurisprudencial y del Control de Convencionalidad y Constitucionalidad", <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/litisabierta.pdf>, consultado de la página web oficial del TFJFA el día 20/02/14, a las 18:20 hrs.



determinar lo contrario equivaldría a un retroceso ya superado en reformas legales y confirmado en las disposiciones de tutela efectiva y recurso efectivo de los Tratados Internacionales, por lo que se sugeriría incorporar dentro de los conceptos de violación tanto en el juicio contencioso administrativo como en el amparo correspondiente, el principio de jerarquía jurisprudencial y la aplicación del Control Difuso de Convencionalidad y Constitucionalidad.

De lo anterior concluimos que los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuentan con plena competencia y facultades para analizar íntegramente los hechos constitutivos de la controversia, incluyendo la potestad de revocar, confirmar e interpretar los mismos sin limitación alguna respecto de los nuevos agravios y medios probatorios, ya que de lo contrario quedaría el Tribunal sujeto a la voluntad de una autoridad fiscal inferior.

### **2.2.3 Ampliación de demanda**

#### **Requisitos procedimentales para la formulación de ampliación de la demanda**

La ampliación de demanda procede no sólo en los casos de resoluciones emitidas por negativa ficta o de notificaciones irregulares, sino también en contra del acto principal del que derive la resolución impugnada cuando con motivo de la contestación se introduzcan cuestiones que eran desconocidas para el actor y cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad de la presentación de la demanda, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de la LFPCA.

Atendiendo al párrafo anterior y con la finalidad de que la negativa ficta sea comprendida de una mejor manera, se definirá a continuación:

*“El silencio de la autoridad se presume como la resolución negativa de la instancia, es decir, el significado presunto del silencio es una negativa y así está previsto por el propio artículo 37 del Código Fiscal de la Federación al*

*establecer que el silencio de las autoridades fiscales se considera como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponde, comúnmente se le llama negativa ficta.”<sup>54</sup>*

Por otro lado, el plazo para formular la ampliación de la demanda es de veinte días a partir de que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación.

La autoridad demandada no podrá modificar los fundamentos o motivos de su resolución cuando carezca de los mismos; en el caso de la negativa ficta el particular podrá ampliar la demanda ya que pudiera desconocer los hechos pronunciados en la contestación.

Así, podemos decir que en la ampliación de la demanda se le asegura al particular su garantía de seguridad jurídica en el procedimiento, ya que se le permite defenderse una vez que la autoridad ha dado contestación a la demanda.

#### **2.2.4 Contestación a la ampliación de la demanda**

##### **Requisitos procedimentales para la admisión de la contestación a la ampliación de la demanda**

El artículo 19 de la LFPCA menciona que el plazo para contestar la ampliación de la demanda es el de veinte días a partir de aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación, en caso de que la contestación no se produzca en tiempo o no se refiera a todos los hechos, se tendrán por ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

---

<sup>54</sup> Martínez Morales, Rafael I., “Derecho Administrativo, Primer Curso”, Sexta Edición, Oxford University Press, México, 2011, p. 205.

Los hechos notorios son:

*“Aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual, o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, el hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio o público conocido por todos o casi por todos los miembros de un círculo social, en el momento que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime que su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.”<sup>55</sup>*

La contestación de la ampliación de la demanda deberá de satisfacer los mismos requisitos de la contestación de la demanda atendiendo a lo dispuesto en los artículos 15 y 20 de la LFPCA; asimismo deberán de adjuntarse los documentos previstos en dichos artículos, con excepción de aquéllos que ya se hubieran acompañado en el escrito de contestación de demanda.

Cabe mencionar que hasta antes del cierre de la instrucción la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

El allanamiento implica una actitud activa del demandado, puesto que reacciona y contesta haciendo saber al juzgador que se somete expresamente a la pretensión de su contraparte; en otras palabras es una renuncia a contender con el actor, sin embargo, esto no constituye el reconocimiento del demandado respecto de la fundamentación de la pretensión del actor.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Esquerria, Sergio y Gómez, Marvin, *op. cit.*, nota 6, p. 83.

<sup>56</sup> Cfr. Lucero Espinosa, Manuel, *op.cit.*, nota 2, p. 158 y 159.

### **2.2.5 Alegatos**

El escrito en que las partes hacen valer sus razones, argumentos, doctrinas y puntos de hecho que sean favorables a sus pretensiones se denomina escrito de alegatos.

Los argumentos son de hecho y no así de derecho por lo que las partes realizan manifestaciones a su favor en la parte conclusiva del juicio, en esta etapa procesal las partes insisten en la procedencia de sus argumentos, así como falta de derecho y de razón de la contraparte.

#### **2.2.5.1 Notificación para la formulación de alegatos**

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 47 y 69 de la LFPCA es preciso señalar que la notificación para la presentación del escrito de alegatos se realizará por lista mediante Boletín Electrónico que emite el TFJFA en su página web oficial, las partes tienen que estar al pendiente del plazo para la presentación de los mismos, para así ser considerados al momento en que se emita la sentencia.

De acuerdo con lo anterior, habremos de hacer una reflexión respecto si ésta notificación por Boletín Electrónico no constituye un acto perjudicial para el promovente, que viole su derecho de audiencia, de defensa y de seguridad jurídica contemplados en la CPEUM y en los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos de los que es Estado Mexicano es parte, toda vez que por no contar con un medio electrónico para acceder al Boletín Electrónico o por no contar con la capacidad intelectual para ello, no será justificada la inoportuna presentación de alegatos a que tiene derecho.

Así, podemos opinar que el hecho de que los Magistrados notifiquen los alegatos por Boletín Electrónico y no personalmente constituye una clara violación a los derechos procedimentales de las partes, ya que aunque se puede considerar que

los alegatos se reducen a meros argumentos, a nuestro parecer, sí constituyen una aclaración o abundamiento en los hechos para que el juzgador provea de una mejor manera el asunto.

### **2.2.6 Cierre de Instrucción**

De conformidad con el artículo 47 de la LFPCA una vez que el expediente se encuentra debidamente integrado, el Magistrado Instructor espera a que transcurran diez días sin acto procesal alguno y después de agotado dicho plazo otorga cinco días más para que las partes formulen sus alegatos por escrito, posteriormente con o sin ellos el Magistrado acuerda el cierre de instrucción.

### **2.2.7 Sentencia**

Los autores Dionisio J. Kaye y Christian Kaye Trueba sostienen que una sentencia es el último acto judicial de una instancia que, en resumen, va a crear una situación jurídica concreta para el demandante o para el demandado en estricto apego a derecho.<sup>57</sup>

Asimismo, de acuerdo con los autores mencionados con antelación, tradicionalmente las sentencias se integran de la siguiente manera:

- Resultandos.- El juzgador presenta de manera resumida la fijación de la controversia o *litis*.
- Considerandos.- El juzgador analiza los hechos relacionados con los fundamentos de derecho motivo de la *litis*; así determinará las razones y fundamentos que considere procedentes.
- Puntos Resolutivos.- El juzgador pronuncia el fallo correspondiente.

---

<sup>57</sup> Cfr. J. Kaye, Dionisio; Kaye Trueba, Christian, *op. cit.*, nota 3, p. 388.

De conformidad con el artículo 49 de la LFPCA el Magistrado Instructor adscrito a la Sala del Tribunal realizará el proyecto de sentencia dentro de los cuarenta y cinco días a partir de que se declara cerrada la instrucción del juicio, éste será aprobado por unanimidad o por mayoría de razón dentro de los sesenta días a partir de la expedición de dicho acuerdo.

El Magistrado Ponente adscrito al Pleno o a la Sección deberá formular su sentencia dentro de los sesenta días a partir de que el expediente se encuentre en su poder y quede debidamente integrado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la LFPCA.

Los Magistrados de las Salas deberán examinar las causales que puedan declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

Por la omisión de requisitos o irregularidades en el procedimiento el Magistrado Instructor deberá de señalar la relación directa con la afectación al particular.

Atendiendo al artículo 50 de la LFPCA no se considerará que existe suplencia de la queja en los casos en que la Sala corrija la fundamentación y demás razonamientos de los escritos de las partes, siempre y cuando no sean cambiados los hechos expuestos en la demanda y contestación; sin embargo la Sala tiene que ser cautelosa en este aspecto ya que el afectado puede alegar la falta de fundamentación o inexactitud de los preceptos legales conforme a los hechos acontecidos dejando sin materia la *litis*.

En las sentencias se pueden invocar los hechos notorios y no podrán anularse o modificarse los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda, es decir, al dictarse la resolución únicamente pueden tomarse en cuenta los actos impugnados expresamente, por esta razón el

procedimiento llevado ante los Magistrados del Tribunal no cuenta con la figura de suplencia de la queja.

Las sentencias relativas a las Responsabilidades Patrimoniales del Estado emitidas por los Magistrados deben de considerar la existencia de relación entre la actividad administrativa realizada por la autoridad y la afectación del particular, determinar el monto de la indemnización, argumentar la misma y por razonar los criterios de la impugnación.

Todas las sentencias emitidas por los Magistrados deberán de estar debidamente fundamentadas y motivadas como en cualquier otro Tribunal, de conformidad con nuestra Carta Magna y en términos de las facultades del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

#### **2.2.7.1 Efectos de la Sentencia**

Las sentencias deberán ser congruentes, claras y precisas con las cuestiones planteadas en la controversia, referirse a todas y cada una de las pretensiones así como examinarse las pruebas y con ello se entenderá que la sentencia fue prescrita con apego a derecho.<sup>58</sup>

Atendiendo a los autores Dionisio J. Kaye y Christian Kaye Trueba las sentencias en general tienen los siguientes efectos:<sup>59</sup>

- Son constitutivas cuando dan nacimiento o dan término a una relación jurídica,
- Son declarativas cuando confirman la existencia de una pretensión de las partes en litigio,

---

<sup>58</sup> Cfr. J. Kaye, Dionisio; Kaye Trueba, Christian, *op. cit.*, nota 3, p. 388.

<sup>59</sup> *Idem.*

- Son condenatorias cuando condenan a las partes,
- Son resolutivas cuando se obtiene la declaración de nulidad de un acto anulable.

Cabe señalar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emite sentencias resolutivas ya que reconocen la validez o la nulidad del acto o resolución impugnada, asimismo, tal y como se desprende del artículo 50 penúltimo párrafo de la LFPCA el Tribunal también es el responsable de constatar el derecho del particular y la ilegalidad de la resolución impugnada cuando se emitan sentencias en las que se ordene a la autoridad a restituir un derecho violado o a devolver una cantidad, lo cual da paso a una mejor tutela de los derechos subjetivos, toda vez que el Tribunal no sólo atiende a la legalidad de las resoluciones y las invalida por ser contrarias a derecho, sino también puede conocer del fondo del asunto, reconoce derechos y tiene la facultad de hacer que éstos se restituyan, lo que se encuentra apegado a la reforma al artículo 1° Constitucional en materia de Derechos Humanos en la que se observa al principio *pro homine* que establece que la interpretación de las leyes debe ser atendida conforme al mejor derecho de los gobernados.

El Magistrado Instructor debe de tener por ciertos los hechos y alegatos que el actor promueva, asimismo si el demandado no se refiere a cada uno de ellos en su contestación, se tendrán por ciertos, salvo que el demandado los haya desvirtuado con pruebas, o sean hechos notorios, de conformidad con el artículo 19 de la LFPCA.

Finalmente, podemos mencionar que el artículo 52 de la LFPCA prevé los efectos de las sentencias definitivas emitidas por el Tribunal:

- Reconocer la validez de la resolución impugnada,
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada,



- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo especificar la manera en que la autoridad debe de cumplirla, como por ejemplo reponiendo el procedimiento desde el momento en que se cometió la violación,
- Determinar la reposición del procedimiento o la emisión de una nueva resolución en los supuestos del artículo 51, fracciones II y III y,
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada, reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación, otorgar o restituir al actor en el goce de sus derechos mermados, declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general en caso de que cesen los efectos de los actos de ejecución que afecten al demandante o del primer acto de aplicación que se hubiere impugnado y reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados a los servidores públicos.

La declaración de nulidad de la resolución impugnada se da cuando la parte actora a través de los agravios que haga valer logra desacreditar la presunción de legalidad de la que goza el acto impugnado.

Los sentidos de las resoluciones emitidas por el TFJFA de acuerdo con la doctrina son, la nulidad lisa y llana y la nulidad para efectos, las cuales serán explicadas a continuación.

La nulidad lisa y llana debe decretarse cuando se actualiza la incompetencia de la autoridad que dicte u ordene la resolución impugnada, o tramite el procedimiento del que se deriva; y cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en

contravención a las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas (lo que implica el fondo o sustancia del contenido de la resolución impugnada).<sup>60</sup>

La nulidad lisa y llana tiene como consecuencia el cese de los efectos de la ejecución de los actos que afectan al demandante, inclusive del primer acto de aplicación de los actos administrativos, de los decretos y acuerdos de carácter general que se hubieren impugnado, en tanto que dicha declaratoria de nulidad no tendrá efectos para el demandante.<sup>61</sup>

La nulidad para efectos es aquella que atañe a la falta de fundamentación y motivación que argumentan las autoridades para revocar su resolución, se da cuando se declara la nulidad de la resolución de la autoridad administradora, quien tendrá la obligación de cumplir con las especificaciones que la sentencia determine hasta dejar el asunto a satisfacción el Tribunal.<sup>62</sup>

La nulidad para efectos puede ser de fondo o de forma, será de fondo cuando la autoridad administradora tenga la obligación de emitir una nueva resolución en la que se tomen en cuenta los derechos ciertos del demandante o será de forma cuando la autoridad administradora deba cumplir con las formalidades establecidas por la normatividad aplicable al caso.<sup>63</sup>

Así, podemos mencionar que a pesar de que se ha considerado que el TFJFA es un Tribunal de mera anulación, en la práctica es diferente, ya que éste no sólo juzga la legalidad de los actos administrativos, sino que también reconoce la existencia de los derechos subjetivos violados a los particulares, condenando a la autoridad administrativa no sólo a restituirlos por la afectación realizada, sino

---

<sup>60</sup> Cfr. Silva Guerrero, Lucila, "El proceso en la Justicia Contencioso Administrativo en México", <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2391/22.pdf>, consultado el día 30/01/13, a las 17:31 hrs.

<sup>61</sup> Cfr. Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.* nota 4, pp. 304 y 305.

<sup>62</sup> Cfr. J. Kaye, Dionisio; Kaye Trueba, Christian, *op. cit.* nota 3, p. 371.

<sup>63</sup> *Idem.*

también a cumplir con las obligaciones que determine dicho Tribunal; es decir, los Magistrados además de emitir sentencias anulatorias, tienen la posibilidad de dictar sentencias condenatorias.

Por otro lado y haciendo alusión a los efectos de la sentencia, explicaremos a la figura de excitativa de justicia que prevé el artículo 55 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

### **Excitativa de Justicia**

Como ya se mencionó, el artículo 49 de la LFPCA establece que el Magistrado Instructor responsable del asunto formulará el proyecto de sentencia correspondiente dentro de los 45 días hábiles siguientes a aquel en que se dictó el acuerdo de cierre de instrucción, o en su caso, las sentencias deberán de pronunciarse por los Magistrados Integrantes de la Sala por unanimidad o por mayoría de votos dentro de los 60 días a partir de que se dictó el acuerdo de cierre de instrucción.

Las partes podrán formular la excitativa de justicia ante el Presidente del Tribunal por dos causas:

1. Si el Magistrado responsable no formula el proyecto de sentencia respectivo dentro del plazo de 45 días hábiles posteriores al cierre de la instrucción o,
2. Si la Sala de conocimiento no hubiere dictado la sentencia definitiva dentro de los 60 días siguientes a partir del acuerdo de cierre de instrucción, a pesar de existir el proyecto del Magistrado.

Así, podemos entender a la excitativa de justicia como la orden que a solicitud de parte, el Pleno del Tribunal da a una de las Salas Regionales o Sección de la Sala Superior para que cumpla con su obligación de emitir el proyecto de sentencia o la sentencia misma dentro de los plazos de 45 o 60 días respectivamente.

Podemos mencionar que la excitativa de justicia no es un recurso como tal, ya que no pretende confirmar, revocar o reformar una providencia judicial; sin embargo, es una manera de excitar a las Salas o Sección para que brinden una justicia pronta, expedita y en los plazos y términos que dictan las leyes atendiendo al artículo 17 Constitucional.

Por otro lado, el artículo 56 de la LFPCA establece que una vez que el Magistrado responsable se hace conocedor de la excitativa de justicia, cuenta con el plazo de 5 días para rendir un informe al Presidente del Tribunal, una vez realizado el mismo, el Presidente lo informará al Pleno y éste determinará fundada o infundada dicha excitativa, otorgándole al Magistrado responsable un plazo de 15 días para emitir el proyecto correspondiente; en caso de que no lo hiciera, éste será sustituido en términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En caso de que la excitativa se haya promovido por no haberse dictado una sentencia a pesar de existir el proyecto del Magistrado responsable, el informe solicitado por el Presidente del Tribunal se requerirá al Presidente de la Sala o de la Sección respectiva para que sea rendido en el plazo de 3 días; en el caso de que el Pleno considerara fundada la excitativa, concederá a la Sala o Sección un plazo de 10 días para que dicte la sentencia correspondiente; en caso de no hacerlo, los Magistrados renuentes podrán ser sustituidos o cambiados de Sección.

En el supuesto de que un Magistrado hubiese sido sustituido en dos ocasiones conforme a lo citado con antelación, el Presidente del Tribunal podrá hacerlo del conocimiento del Presidente de la República.

Así, si bien es cierto que es importante que el TFJFA emita las sentencias encomendadas a su cargo en tiempo y forma, es aún más trascendente el cumplimiento de las mismas, por ello, a continuación mencionaremos de manera breve la forma en que opera el cumplimiento de las sentencias.

## Cumplimiento de las Sentencias

El artículo 57 de la LFPCA señala que las autoridades demandadas y cualquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir con las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de la manera siguiente:

SUPUESTO	EFFECTOS
Si la sentencia declara la nulidad de la resolución impugnada y se funda en incompetencia.	La autoridad competente podrá iniciar un procedimiento o dictar una nueva resolución sin violar lo resuelto por la sentencia (aún y cuando se declare la nulidad lisa y llana), siempre y cuando no hayan caducado sus facultades. La autoridad cuenta con 4 meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución.
Si la sentencia declara la nulidad de la resolución impugnada y se funda en un vicio de forma.	La resolución impugnada se puede reponer subsanando el vicio que produjo la nulidad, en caso de vicios en el procedimiento, éste puede reanudarse reponiendo el acto viciado a partir del mismo; la autoridad cuenta con 4 meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución.
Si la sentencia declara la nulidad de la resolución impugnada y se funda en vicios en cuanto al fondo.	La autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto.
Si la sentencia declara la nulidad de la resolución impugnada y se funda en desvío de poder.	La autoridad queda impedida para dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos que dieron lugar a la resolución impugnada, salvo que la sentencia ordene la reposición del acto administrativo anulado.
En los casos en que la sentencia determine una condena.	La sentencia deberá de precisar la forma y los plazos en que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva, en ningún caso el plazo será menor a un mes.

Si se interpone un juicio de amparo o un recurso de revisión.	Se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se ponga fin a la controversia.
---	---

Los plazos para el cumplimiento de la sentencia que establecen los supuestos citados anteriormente, correrán a partir del día siguiente hábil en que el TFJFA informe a la autoridad que no se interpuso juicio de amparo en contra de la sentencia o el particular lo informe bajo protesta de decir verdad que no interpuso amparo, o en su defecto, la Autoridad deberá de solicitar dentro del término de 35 días dicho informe al Tribunal, en caso contrario, el plazo para el cumplimiento empezará a correr a partir de que hayan transcurrido los 15 días para interponer el amparo.

De lo anterior se desprende que derivado de que el Tribunal no estudia el fondo del asunto en los supuestos en que la sentencia declare la nulidad lisa y llana si se trata de incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución siempre y cuando no hayan caducado sus facultades para hacerlo, asimismo, en el supuesto en que existan vicios de forma de la resolución impugnada la autoridad podrá reponer el procedimiento subsanando el vicio que produjo la nulidad.

Por otro lado, el artículo 58 de la LFPCA señala que a fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal una vez vencido el plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme, de oficio o a petición de parte se atenderá a lo siguiente:

## SUPUESTO

La Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia, podrá de oficio (por conducto de su Presidente) requerir a la autoridad demandada que informe o aclare dentro de los 3 días siguientes, respecto al cumplimiento de la sentencia.

En éstos casos se exceptúan las sentencias que hubieran señalado efectos, cuando la resolución impugnada derive de un procedimiento oficioso.

## EFFECTOS

Concluidos los 3 días con informe o sin él la Sala decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, de ser así impondrá a la autoridad demandada una multa de apremio que se fijará entre 300 y 1000 veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de 3 días y previniéndole además, que en caso de renuencia se le impondrán nuevas multas de apremio, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada.

En el precepto citado, no se señala cuantas multas podrán imponerse a la autoridad demandada hasta antes de dar aviso a su superior jerárquico; sin embargo, si persiste la renuencia de la autoridad podrá requerirse al superior jerárquico de aquella para que en el plazo de 3 días la obligue a cumplir sin demora.

De persistir el incumplimiento se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio en el monto citado con anterioridad.

Asimismo, el artículo señala al cumplimiento sustituto que podría entenderse como la comisión del funcionario jurisdiccional que se estime más adecuado para que de cumplimiento a la sentencia.

Por otro lado, el artículo establece que transcurridos los plazos señalados a la autoridad condenada y a su superior jerárquico para dar cumplimiento a la sentencia, la Sala pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos, a fin de que ésta determine la responsabilidad del funcionario omiso.

A petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja por incumplimiento de sentencia firme ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno por una sola vez ante la Sala que dictó la sentencia.

Supuestos de procedencia de la queja:

- Por la indebida repetición de la resolución anulada.
- Por exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia de anulación.
- Por la omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia, una vez que transcurra el plazo respectivo para tal efecto.
- Por la omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia, cuando ésta le obliga a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento.
- Por la omisión de la autoridad de cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

Cabe señalar que durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución que en su caso existiere.



Asimismo, consideramos importante mencionar que el artículo 52 de la LFPCA establece que si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o goce de un derecho por parte del demandante, transcurridos los 4 meses sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que determinará la Sala que haya dictado la sentencia, dicho derecho se tramitará vía incidental.

Para concluir, podemos mencionar que la LFPCA prevé un Capítulo específico que preserva el cumplimiento de las sentencias emitidas por el TFJFA, determinando así que las autoridades demandadas como cualquier otra relacionada están obligadas a dar cumplimiento a sus determinaciones, lo cual vela por los derechos de los promoventes.



## CAPÍTULO III

### JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA VÍA SUMARIA

#### 3.1 Noción y orígenes del Juicio Contencioso Administrativo en la vía sumaria

La Ley de Justicia Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936 contempló por primera vez al juicio de nulidad, que podríamos decir es el antecedente más remoto del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria en nuestro país.

Este juicio de nulidad era tramitado en el plazo de 15 días a partir de que era notificada la resolución que causaba agravio al gobernado; tal y como se mencionó en el capítulo anterior, las excepciones al término de 15 días para la interposición del juicio de nulidad eran si el demandante residía fuera del país y nadie lo representaba, o si fallecía; así el demandante o el albacea, contaban con cuarenta y cinco días para interponer la demanda.

Se otorgaban 3 días al actor para que en caso de que fuera necesario, aclarara o corrigiera la demanda.

Por otro lado, el juicio de lesividad era interpuesto por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público dentro de los 5 años a partir de que se decretada la resolución favorable al particular.

Haciendo alusión a la rapidez con que se tramitaba el juicio de nulidad contemplado en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, las notificaciones debían de ser realizadas dentro de las 24 horas a partir de que era dictada la resolución correspondiente, ya sea personalmente, por lista, mediante oficio o telegrama.

Así, tal y como se citó con antelación la demanda de nulidad era interpuesta dentro de los 15 días a partir de la notificación de la resolución impugnada, consecutivamente la contestación de la demanda debía realizarse por la autoridad dentro del término de 10 días a partir de la notificación de la misma.

Posteriormente se celebraba la audiencia de ley correspondiente; cabe señalar que los alegatos podían ser verbales o por escrito y así finalmente se dictaba la sentencia.

Por lo que concluimos que el juicio de nulidad previsto en la Ley de Justicia Fiscal de 1936 era un procedimiento expedito, toda vez que el plazo para la realización de sus actuaciones no era mayor a veinte días; así, haciendo una comparación del juicio de nulidad con el juicio contencioso administrativo actual, podemos señalar que aquél puede equipararse a lo que hoy conocemos como juicio contencioso administrativo en la vía sumaria debido a la brevedad en su tramitación procesal.

### **3.1.1 Definición del Juicio Contencioso Administrativo en la Vía Sumaria**

A continuación definiremos a la palabra sumario:

1. *“Sumario (Del lat. summarium). 1. Resumen, compendio o suma.”*<sup>64</sup>
2. *“Sumario. 1. m. Der. Aquel en que se procede brevemente y se prescinde de algunas formalidades o trámites del juicio ordinario.”*<sup>65</sup>

El artículo 1-A, fracción XIV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo nos brinda la siguiente definición del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria:

*“Es el juicio contencioso administrativo federal en aquellos casos a que se refiere el Capítulo XI del Título II de esta Ley.”*<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Diccionario de la Real Academia Española, definición de sumario, <http://lema.rae.es/drae/?val=sumario>, consultado el día 30/04/13, a las 14:21 hrs.

<sup>65</sup> *Idem.*

De conformidad con la exposición de motivos publicada en la Gaceta Parlamentaria el día 3 de noviembre de 2010 se define al juicio contencioso administrativo en la vía sumaria como un procedimiento abreviado, con plazos cortos, instruido por un Magistrado y tramitado en consideración a su cuantía y naturaleza.

El juicio en la vía sumaria puede ser sustanciado de manera escrita o en línea.

El juicio sumario en línea es un procedimiento simplificado unitario en el cual se hace uso del internet y se encuentra previsto en el Capítulo X, artículos 58-A al 58-S de la LFPCA.

Consideramos que el juicio en línea es una herramienta útil para la innovación de los juicios tramitados ante el Tribunal, sin embargo es necesaria la actualización y capacitación de los integrantes del mismo al momento de resolver dichos asuntos, asimismo, consideramos pertinente que prevalezca la optatividad del juicio en línea, toda vez que no todos los particulares cuentan con las herramientas necesarias para la sustanciación de sus juicios en dicha modalidad.

### **3.1.2 Incorporación del Juicio Contencioso Administrativo Vía Sumaria a la Ley Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**

A la creación del Código Fiscal de la Federación las sentencias definitivas se dictaban en un promedio de seis meses, lo que posteriormente por la acumulación del trabajo fue casi imposible.

El propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el año 2011 publicó en su página web oficial lo siguiente:

---

<sup>66</sup> Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, artículo 1-A, fracción XIV, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA.pdf>, consultado el día 30/04/13, a las 17:10 hrs.

“Las Salas Regionales Metropolitanas requieren 1,372 días hábiles promedio, esto es, 3 años, 9 meses y 7 días, para sustanciar un procedimiento contencioso administrativo.”<sup>67</sup>

Por esta razón se presentaron ante el legislativo diversas propuestas de reforma para la inclusión del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria llevado a cabo bajo la competencia del TFJFA.

De conformidad con la Gaceta Parlamentaria de fecha 3 de noviembre de 2010, el Congreso de la Unión emitió una minuta con el proyecto de decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La Comisión de Hacienda y Crédito Público de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados fue la Comisión encargada de realizar dicho proyecto y estableció que las instituciones legales deben de acatar y hacer plenamente vigentes los principios constitucionales, es decir, deben de procurar una impartición de justicia pronta y expedita.

En el mismo proyecto de decreto se ventilaron los datos siguientes:

Los asuntos que se tramitaron tan sólo en el año 2009 ante las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fueron 1163, siendo un 18% mayor que el año anterior; por su parte, las Salas Regionales dieron ingreso a 136 mil 364 asuntos nuevos que se sumaron a los 106 mil 587 que venían rezagados, dando un total de 242, 951.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Jiménez Illescas, Juan Manuel, “El Juicio en Línea”, 1o de marzo de 2011, [http://cmas.siu.buap.mx/portal\\_pprd/work/sites/contaduria/resources/LocalContent/131/2/EI%20Juicio%20en%20Linea.pdf](http://cmas.siu.buap.mx/portal_pprd/work/sites/contaduria/resources/LocalContent/131/2/EI%20Juicio%20en%20Linea.pdf), consultado el día 27/09/12 a las 17:44 hrs.

<sup>68</sup> Cfr. Gaceta Parlamentaria, 3 de noviembre de 2010, “De la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas

Bajo este dato se advierte que el incremento de los asuntos promovidos ante el TFJFA era notable, lo cual originó la dilación de la resolución de los juicios contenciosos administrativos, no por negligencia de sus integrantes sino porque materialmente el cúmulo de los asuntos había rebasado la capacidad de los recursos humanos con los que contaba dicha Institución.

Por otra parte, en la minuta de reforma se planteaba que los juicios en la vía sumaria se tramitarían considerando su cuantía y naturaleza, éstos podrían referirse a multas, a pensiones u otros similares; asimismo, la vía sumaria sería una alternativa al juicio contencioso administrativo federal ordinario pero con la característica de no ser optativo al momento en que encuadrara en los supuestos para su admisión por ésta vía.

Por otro lado, en dicho proyecto se propuso modificar el sistema de notificaciones, el cual establecía que por regla general las notificaciones se realizarían mediante Boletín Electrónico; también deberían de señalarse expresamente las notificaciones a realizar personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

De igual manera se propuso simplificar el procedimiento para el otorgamiento de medidas cautelares y la creación de Salas Especializadas con la finalidad de salvaguardar el principio de mayor beneficio prescrito por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así, las propuestas mencionadas fueron aprobadas por el Congreso de la Unión y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2010; pero fue hasta el 7 de agosto de 2011 cuando el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria entró en vigor contemplándose en el Capítulo XI del Título II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

---

disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, número 3130-III, Anexo III, p. 6.

Como paréntesis habremos de mencionar que la *vigencia* es la última fase del proceso legislativo y por el cual culmina, indica el momento a partir del cual una ley que ha sido publicada con todas las formalidades debidas se convierte en una norma cuya observancia es obligatoria para determinados sujetos; a diferencia de la *vacatio legis* que es el periodo que media entre la publicación de la ley y su entrada en vigor, es la idea de que debe de haber un término durante el cual quienes quedarán obligados por la ley, puedan darse por enterados de la misma y consecuentemente obedecerla o para que puedan tomar las medidas pertinentes de hecho o de derecho que permitan se cumpla con la norma.

Actualmente la reforma ha coadyuvado a resolver los asuntos de forma pronta y expedita, en un contexto menos costoso y más breve, sin embargo el legislador no fue claro al establecer las disposiciones, dejando lagunas de ley que propiciarían una interpretación del texto jurídico, lo cual ha evitado un debido proceso y que los Magistrados del Tribunal logren un consenso al momento de tramitar los juicios, viéndose seriamente mermada la esfera jurídica y los derechos humanos de los gobernados, tema que será explicado en el Capítulo IV.

### **3.2 Etapas procedimentales en el Juicio Contencioso Administrativo en la Vía Sumaria**

Como se ha mencionado el juicio en la vía sumaria se rige por el Capítulo XI, artículos 58-1 al 58-15 de la LFPCA y en lo no previsto aplicarán las disposiciones generales de la misma y a falta expresa del plazo será el de tres días.

Las características del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria son:

- El cumplimiento del principio de impartición de justicia pronta y expedita,
- Simplificación del procedimiento toda vez que en el auto que admite la demanda se fija el día de cierre de instrucción el cual no excederá de los 60 días siguientes a la emisión de dicho auto,
- Reducción de plazos y,

- El Magistrado Instructor tiene una facultad unitaria, lo que quiere decir que es el encargado de tramitar y resolver el juicio, así las resoluciones dejan de ser Colegiadas.

De acuerdo con lo previsto en los artículos 3 y 58-1 de la LFPCA las partes en el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria serán las siguientes:

- Actor(es),
- Demandado(s),
- Tercero(s) interesado(o) y,
- Órgano Jurisdiccional (Magistrado Instructor), quien emitirá la sentencia unitaria.

De conformidad con el artículo 58-2 de la LFPCA procederá la vía sumaria en el supuesto de que el importe de las resoluciones definitivas no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año en el momento de su emisión; en el monto no deberán de tomarse en cuenta los accesorios previstos en el artículo 2o último párrafo del Código Fiscal de la Federación, ni las actualizaciones que se encuentran previstas en el artículo 17-A del mismo Código.

En caso de que se controviertan en la misma demanda varios actos de autoridad no se acumulará su monto, por lo que cuando en la misma demanda se controviertan varios actos y uno de ellos exceda el monto del juicio sumario, el Magistrado Instructor tiene el deber de requerir al promovente para que respecto de dicho acto presente su demanda en la vía ordinaria.

De acuerdo con el artículo 58-2 de la LFPCA se determina que además e independientemente de la cuantía procederá la vía sumaria cuando se impugnen las:



- Resoluciones que se dicten en violación a una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de leyes o,
- Las resoluciones que se dicten en violación a una jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es importante diferenciar entre las tesis de jurisprudencia sobre temas de constitucionalidad de leyes y las tesis de jurisprudencia sobre temas de legalidad.

El supuesto de violación a una jurisprudencia no aplica cuando el acto se dicte en contravención a una:

- Jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito y,
- Jurisprudencia de las Secciones de Sala Superior.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 58-3 párrafo segundo de la LFPCA el Magistrado Instructor antes de resolver sobre la admisión de la demanda determinará la improcedencia de la vía sumaria, así ordenará que el juicio se siga conforme a las demás disposiciones de ley y emplazará a las otras partes en el plazo previsto por los artículos 18 y 19 de la misma ley.

Así, observamos que la LFPCA brinda a los particulares la oportunidad de defenderse mediante el juicio contencioso administrativo en la vía ordinaria aún y cuando presentaron su demanda con posterioridad al día 15 previsto en el artículo 58-2 último párrafo de esta misma ley.

### **3.2.1 Juicio Contencioso Administrativo en la vía sumaria**

En el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria se prevén las mismas etapas procesales que en el juicio ordinario, consistentes en: i) presentación de la demanda, ii) contestación y/o ampliación, iii) desahogo de pruebas, iv) formulación de alegatos y v) sentencia.

La reducción en el tiempo de instrucción del juicio en la vía sumaria se logrará mediante la disminución de plazos de cada una de las etapas del juicio y no por la supresión de alguna de estas en cuestión.

Los supuestos de procedencia del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria se encuentran previstos en el artículo 58-2 y son los siguiente: en contra de resoluciones definitivas cuya cuantía no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año y que además sean: (i) dictadas por autoridades fiscales federales u organismos fiscales autónomos en las que se determinen o exijan el pago de créditos fiscales, (ii) impongan multas o sanciones a las normas administrativas federales, (iii) requieran el pago de una fianza o garantía, o (iv) o se dicten en los recursos administrativos promovidos en contra de alguna de las anteriores.

### **3.2.1.1 Requisitos procedimentales para su admisión**

Por regla general la presentación de la demanda deberá de realizarse dentro de los 15 días transcurridos a partir de la fecha de notificación de la resolución impugnada de conformidad con el artículo 58-2 fracción última de la LFPCA.

De acuerdo con los artículos 28 fracción III, 58-1 y 58-10 de la LFPCA podrá solicitarse la suspensión del acto impugnado hasta antes de dictarse sentencia; la suspensión provisional y definitiva será dictada por el Magistrado Instructor.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 fracción III, 17 fracción II y 58-2 de la LFPCA y del criterio de la SCJN algunas de las excepciones para que proceda la demanda en la *vía sumaria* con posterioridad al día 15 a partir de la notificación de la resolución impugnada son las siguientes:

- En la negativa o afirmativa ficta, la demanda podrá presentarse en cualquier momento una vez transcurrido el término legal y hasta antes de que se dicte y notifique la resolución expresa.

- En el supuesto de que en la notificación del acto se omite señalar el medio de defensa y el plazo para interponerlo en términos del artículo 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, se otorgará al demandante el doble del plazo para su interposición (30 días para la vía sumaria),<sup>69</sup>
- En el supuesto en el que en la notificación del acto se asiente de forma inexacta que el contribuyente cuenta con el término de 45 días para promover el juicio de nulidad, a pesar de que sea procedente mediante la vía sumaria, este podrá interponerse dentro de los 45 días previstos para la vía ordinaria, en términos de la Tesis aislada número VI.1º.A.19 (10a) publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el mes de abril de 2012,<sup>70</sup>
- En caso de que la autoridad interponga el juicio de lesividad, para lo cual cuenta con el del plazo de cinco años.

Cabe señalar que la SCJN se ha pronunciado al respecto determinando que es obligación de las autoridades fiscales hacer del conocimiento de los particulares el término con el que cuentan para la interposición de los medios de defensa procedentes para combatir los actos que éstas emitan; en caso de que en la notificación se omite dicho señalamiento, los contribuyentes contarán con el doble del término que establecen las disposiciones legales para interponer el recurso administrativo o el juicio contencioso administrativo federal según sea el caso, esto de conformidad con el artículo 1o. de la CPEUM en el cual se establece la

---

<sup>69</sup> Cfr. Tesis aislada VI.1º.A.19 (10a), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 2, abril de 2012, p. 1724. “DERECHO HUMANO DE PROTECCIÓN JUDICIAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. CON EL OBJETO DE TUTELARLO Y A PARTIR DE UNA INTERPRETACIÓN PRO PERSONAE O PRO HOMINE DEL ARTÍCULO 23 DE LA LEY FEDERAL DE LOS DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE, EL TÉRMINO PARA PROMOVER EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN LA VÍA SUMARIA, DEBE DUPLICARSE SI LA AUTORIDAD FISCAL INFORMA INEXACTAMENTE AL CONTRIBUYENTE, EN LA RESOLUCIÓN QUE LE NOTIFICA, QUE DISPONE DEL DIVERSO RELATIVO A LA VÍA ORDINARIA.”

<sup>70</sup> *Idem.*

obligación de analizar el contenido y alcance de los derechos humanos a partir del principio *pro personae* o *pro homine*, con el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y con el artículo 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.

Por otro lado, si la autoridad fiscal determina de forma *inexacta* en el acto notificado que el contribuyente dispone con el término de cuarenta y cinco días para promover el juicio de nulidad, a pesar de que la vía procedente sea la sumaria debido al importe de la resolución en cuestión, deberá de decretarse la oportunidad al particular de presentar su demanda de nulidad dentro del término de cuarenta y cinco días a partir de la notificación del acto; por otro lado, si la autoridad fiscal *omite* señalar en la resolución correspondiente el término con el que cuenta el particular para interponer el juicio de nulidad, contará con el doble del término, es decir con treinta días para interponer su demanda en la vía sumaria, esto derivado de la duplicidad del lapso de 15 días que prevé el artículo 58-2 de la LFPCA, de conformidad con la interpretación realizada por la SCJN al artículo 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente y atendiendo al derecho humano de protección judicial previsto en el artículo 1 de la CPEUM.<sup>71</sup>

Sobre este punto podemos opinar que si bien el criterio de la SCJN vela por los derechos de los contribuyentes, también se están dejando a un lado los derechos de los administrados, a pesar de que el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria debería de ser aplicable indistintamente en todos los sentidos a ambas calidades de personas, así este criterio otorga injustamente al contribuyente el doble de plazo para interponer su demanda, lo que no sucede con los

---

<sup>71</sup> Cfr. Tesis aislada VI.1º.A.19 (10a), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 2, abril de 2012, p. 1724. “DERECHO HUMANO DE PROTECCIÓN JUDICIAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. CON EL OBJETO DE TUTELARLO Y A PARTIR DE UNA INTERPRETACIÓN PRO PERSONAE O PRO HOMINE DEL ARTÍCULO 23 DE LA LEY FEDERAL DE LOS DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE, EL TÉRMINO PARA PROMOVER EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN LA VÍA SUMARIA, DEBE DUPLICARSE SI LA AUTORIDAD FISCAL INFORMA INEXACTAMENTE AL CONTRIBUYENTE, EN LA RESOLUCIÓN QUE LE NOTIFICA, QUE DISPONE DEL DIVERSO RELATIVO A LA VÍA ORDINARIA.”

administrados, lo que trae como consecuencia en un estado de desigualdad inminente para éstos.

Retomando nuestro tema, mencionaremos que conforme a las disposiciones del artículo 58-C de la LFPCA la autoridad deberá de promover el juicio de lesividad por escrito, éste se sustanciará en línea únicamente en el caso de que el particular demandado así lo desee, para ello deberá de señalar en su contestación de demanda su domicilio y dirección de correo electrónico.

De acuerdo con los artículos 13 y 58-1 de la LFPCA el término de 15 días para presentar la demanda se suspenderá hasta por un año en los supuestos siguientes:

- Si el particular solicita el procedimiento de resolución de controversias contenido en un Tratado Internacional para evitar la doble tributación,
- Por muerte ocurrida mientras transcurría dicho plazo,
- Por incapacidad y,
- Por declaración de ausencia.

En los tres últimos casos deberá acreditarse la aceptación del cargo del representante de la sucesión, del tutor del incapaz o del representante legal del ausente.

Una vez presentada la demanda el Magistrado Instructor acordará su prevención, su desechamiento o la tendrá por no presentada, de igual manera podrá declarar la incompetencia por materia o la improcedencia de la vía.

Los artículos 14, 58-1 y 58-2 de la LFPCA prevén los requisitos para formular la demanda en la vía sumaria, los cuales se citarán a continuación:<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Cfr. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, artículos 14, 58-1 y 58-2, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA.pdf>, consultado el día 20/06/13, a las 11:40 hrs.

- Nombre del demandante,
- Domicilio fiscal,
- Domicilio para recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la Sala Regional Competente,
- Dirección de correo electrónico en el caso de que se haya preferido el juicio en línea,
- Indicación de que el juicio se tramitará en la vía sumaria,
- La resolución que se impugna,
- La autoridad o particular demandado,
- Los hechos que den motivo a la demanda,
- Las pruebas que ofrezcan, incluyendo al expediente administrativo,
- Manifestación de que el demandante se obliga a presentar a los testigos,
- Los conceptos de impugnación,
- El nombre y domicilio del tercero interesado en caso de que existiere,
- Lo que se solicite, ya sea una sentencia de condena, ciertas cantidades o el cumplimiento de una obligación y,
- Los demás aplicables.

Los artículos 15, 58-1 y 58-2 de la LFPCA establecen que al momento de interponer la demanda en la vía sumaria deberá de anexarse:<sup>73</sup>

- Una copia de la misma demanda y de los documentos anexos para cada una de las partes,
- El documento que acredite la personalidad del promovente o en el que conste que le fue reconocida dicha personalidad por la autoridad demandada, o simplemente señalar los datos de registro con que la

---

<sup>73</sup> Cfr. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, artículos 15, 58-1 y 58-2, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA.pdf>, consultado el día 20/06/13, a las 11:51 hrs.

- persona este acreditada ante el Tribunal cuando no gestione en nombre propio,
- El documento consistente en la resolución impugnada,
- Si se impugna una resolución por negativa ficta, deberá de acompañarse de una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia que no resolvió expresamente la solicitud o aclaración,
- La constancia de notificación de la resolución impugnada,
- El cuestionario que deberá de desahogar el perito, el cual deberá de ir firmado por el demandante y,
- Las pruebas documentales que ofrezca.

El artículo 14, fracción I de la LFPCA prevé que en caso de que el actor sea omiso en indicar la vía sumaria el Magistrado Instructor si resulta procedente la tramitará en dicha vía; no podrá desechar la demanda si fue presentada después de los 15 días cuando los conceptos de impugnación tengan relación con alguna jurisprudencia en materia de inconstitucionalidad de una ley, debiendo tramitarlo y resolverlo mediante el juicio en la vía ordinaria.

Los artículos 14, 15, 58-1, 58-2 y 58-15 de la ley citada prevén que la consecuencia de la omisión de los requisitos de la demanda en la vía sumaria son los siguientes:

- El Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda en los casos en que se omita el nombre del demandante, se mencione la resolución impugnada o los conceptos impugnación.
- El Magistrado Instructor deberá requerir al actor en caso de omisión de los requisitos a que se refieren los artículos 14, fracciones III, IV, V, VII, VIII, es decir, sino se menciona la autoridad demandada o el nombre y domicilio del particular, los hechos que den motivo a la demanda, las pruebas, el nombre y domicilio del tercero interesado, lo que se solicita, así como los requisitos del artículo 15 de la LFPCA como lo es adjuntar

los documentos pertinentes; deberá de requerir al actor para que una vez transcurrido el plazo otorgado los señale o exhiba, se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas según sea el caso.

- Se tendrá por no interpuesta la demanda cuando se señalen varios demandantes, salvo que las resoluciones sean conexas o afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, en estos supuestos el Magistrado Instructor requerirá a los promoventes para que en el plazo de tres días presente cada uno su demanda, apercibidos que de no hacerlo se desechará la que se haya presentado sin cumplir los requisitos mencionados.

*Notificaciones.* Respecto a las notificaciones en la vía sumaria los artículos 16, 58-1, 58-6 y 58-15 establecen que los supuestos para notificar una resolución personalmente al actor serán los siguientes:

- La que corra traslado de la demanda (incluyendo al tercero interesado),
- El emplazamiento al particular en el juicio de lesividad,
- La que cite al testigo que no pueda ser presentado por la parte oferente,
- La que designe al perito tercero,
- El requerimiento o prevención a que se refieren los artículos 14, 15, 17 y 21 de esta Ley con la finalidad de que sean cumplidos y,
- La resolución de sobreseimiento del juicio y de la sentencia definitiva al actor y al tercero.

En los demás casos las notificaciones se ordenarán hacer a los particulares por medio del *Boletín Electrónico* como lo es el acuerdo en el que se *desecha la demanda por improcedente, por no estar prevista su notificación personal en ninguno de los supuestos mencionados anteriormente.*



Cabe señalar que de acuerdo con el artículo 58-15 de la LPCA a falta de disposición expresa que establezca el plazo respectivo para la vía sumaria se aplicará el de 3 días.

Es importante señalar que el actor podrá impugnar en la vía sumaria las notificaciones que sean ilegales o que se considere que no fueron debidamente notificadas, manifestando la fecha en que el actor se hizo conocedor de dicha resolución.

En el supuesto de que el promovente no conociera la resolución, señalará a quien atribuye su notificación; la autoridad al momento de contestar la demanda deberá de probar la existencia de la resolución y su notificación.

Si el promovente desconoce la resolución impugnada señalará a quien atribuye su notificación, la autoridad al contestar la demanda deberá probar su existencia así como su notificación.

### **Medidas cautelares y suspensión del acto reclamado**

Las medidas cautelares se solicitan para mantener una situación de hecho existente que impida quede sin materia el juicio o para evitar que se cause un daño irreparable al actor, de conformidad con lo previsto en los artículo 24 y 58-1 de la LFPCA.

De acuerdo con los artículos 58-1 y 24-bis de la LFPCA una vez iniciado el juicio podrán solicitarse las medidas cautelares en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva a través de la vía incidental.

Los artículos 24, 28, 58-1, 58-9, 59 y 62 contemplan diversos aspectos trascendentes de las reformas relativas a las medidas cautelares y suspensión del acto reclamado en el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria:

- La decisión provisional y definitiva de decretar la medida cautelar o suspensión del acto reclamado es del Magistrado Instructor,

- De acuerdo con las reformas de la vía sumaria se derogó el requisito de procedencia consistente en que el justiciable, previo a la interposición del juicio acuda ante la autoridad ejecutora a solicitar la suspensión del acto y,
- Las resoluciones que concedan, nieguen, modifiquen o revoquen cualquier medida cautelar podrán ser recurridas en reclamación, el cual será resuelto por la Sala Regional.

En caso de que el justiciable al hacer valer la medida cautelar respectiva invoque de manera incorrecta el artículo y la denominación del incidente, el Magistrado Instructor deberá de atender a la naturaleza de la petición que está planteando el justiciable y en su caso deberá de corregir la cita del precepto legal invocado como violado, de acuerdo con lo previsto en los artículos 50 párrafo tercero y 58-1 de la LFPCA.

Las medidas cautelares positivas podrán decretarse por las Salas, 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, así como lo disponen los artículos 26, 58-1 y 58-9 de la LFPCA.

Los artículos 24 Bis, 58-1 y 58-9 establecen que el incidente de medidas cautelares deberá de cumplir con los siguientes requisitos:

- Nombre y domicilio del demandante para recibir notificaciones dentro de la Región de la Sala,
- Dirección de correo electrónico si el juicio se tramita en línea;
- La resolución que se impugna y su fecha de notificación;
- Hechos en que se pretenden resguardar y,
- Motivos de la solicitud.

En el escrito de solicitud de medidas cautelares se deberá de acreditar el derecho para gestionarlas y adjuntar las copias necesarias para traslado a cada una de las

partes; en caso de que no se cumplan con los requisitos mencionados se tendrá por no interpuesta la solicitud.

Los artículos 25, 28 fracción III, 58-1 y 58-9 de la LFPCA determinan que dentro de las 24 horas de la admisión del juicio se decretarán las medidas previas; posteriormente se correrá traslado a la autoridad solicitando un informe dentro del plazo de tres días relativo a las medidas solicitadas, en caso de que en el plazo de cinco días no se rinda el informe o no se refiera específicamente a los hechos que se le imputan, éstos se tendrán por ciertos; el Magistrado Instructor dictará Sentencia Interlocutoria en la que se decretarán o negarán en definitiva las medidas cautelares.

Si el Magistrado Instructor admite la garantía establecida en los artículos 25 párrafo II y 58-9 de la LFPCA dentro del término de tres días quedará sin efectos la medida decretada.

La Sala que dicte las medidas cautelares deberá de motivarlas cuidadosamente previa justificación de las razones por las que el particular las considera indispensables.

Si al solicitar la medida existiere una posible afectación a terceros, se exigirá garantía a favor de éstos por daños y perjuicios en caso de que no se obtenga una sentencia favorable para el actor; sino fuera cuantificable la indemnización se fijará discrecionalmente por el Magistrado Instructor el importe de la garantía, así como lo prevén los artículos 27, 58-1 y 58-9 de la LFPCA.

En caso de que el Magistrado Instructor carezca por completo de datos para conocer el valor probable del negocio se requerirá a la parte afectada proporcione los elementos que hagan posible la fijación del monto de la garantía.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 27 párrafo segundo de la LFPCA en caso de que la contraparte otorgue a su vez una contragarantía quedarán sin efectos las medidas cautelares solicitadas.

El Magistrado Instructor mientras no se dicte sentencia definitiva podrá modificar o revocar la resolución que decretó o negó las medidas cautelares, siempre y cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique, no se afecte el interés social, no se contravenga el orden público, ni se trate de daños o perjuicios de difícil reparación, de conformidad con los artículos 25 último párrafo, 28, 58-1 y 58-9 la LFPCA.

La suspensión de la ejecución del acto impugnado podrá solicitarse en la demanda o través de la vía incidental en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia firme; el Magistrado Instructor la tramitará por cuerda separada, concederá o negará la suspensión provisional al día hábil siguiente a su presentación requiriendo a la autoridad que en el plazo de tres días presente el informe respectivo; rendido o no el informe el Magistrado Instructor en el término de tres días decretará o negará en definitiva la suspensión.

Cabe señalar que mientras no se dicte sentencia firme el Magistrado tendrá la posibilidad de modificar o revocar su decisión siempre y cuando se suscite un hecho superveniente que lo justifique, tal y como lo prevén los artículos 28, párrafo III, 58-1 y 58-9 de la LFPCA.

De conformidad con los artículos 28 fracción II, 58-1 y 58-9 de la LFPCA los requisitos de eficacia para el otorgamiento de la suspensión de la ejecución son los siguientes:

- En la determinación, liquidación, ejecución o cobro de créditos fiscales se concederá la suspensión de la resolución impugnada condicionando su eficacia al otorgamiento de garantía ante la autoridad ejecutora, la cual es un requisito de eficacia y no así de procedencia.
- La garantía deberá de otorgarse en un plazo de tres días a partir del día de su solicitud, por otra parte podrá reducirse la garantía si la ésta excede la capacidad económica del solicitante o si se trata de un tercero distinto al obligado directo, es decir, al obligado solidario.

- Se exigirá una garantía en caso de que se causaren con la suspensión posibles daños y perjuicios a terceros sino se obtiene sentencia favorable para el solicitante.
- En caso de que el tercero otorgue a su vez contragarantía para restituir las cosas y pagar daños y perjuicios, la suspensión quedará sin efecto, no se procederá a admitir la contragarantía si de ejecutarse el acto quedare sin materia el juicio.
- Se otorgará en los demás casos determinando la situación en que se habrán de quedar las cosas preservando la materia del juicio principal.
- En caso de que la sentencia sea favorable al solicitante se cancelará o liberará la garantía, de manera que si la sentencia le es desfavorable se hará efectiva.

*Pruebas.* La carga probatoria estará a cargo del actor que pretende se reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, quién deberá probar los hechos de los que deriva su derecho y la violación del mismo cuando ésta consista en hechos positivos; y del demandado quien deberá de probar los hechos de los que deriven sus excepciones.

En todo momento se presumen legales las resoluciones y actos administrativos de las autoridades, sin embargo dicha autoridad deberá de probar los hechos que motiven dichos actos cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho, de conformidad con los artículos 42 y 58-1 de la LFPCA.

En el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria por regla general son admisibles toda clase de pruebas, particularmente el expediente administrativo del que derivó la resolución impugnada.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 40 párrafo tercero y 58-1 de la LFPCA las pruebas supervenientes sólo podrán presentarse sino se ha dictado

sentencia, así se dará vista a la contraparte para que en el término de tres días exprese lo que a su derecho convenga.

Para tener un mejor conocimiento de los hechos controvertidos el Magistrado Instructor cuenta con la facultad para mejor proveer, lo que quiere decir que podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos o podrá ordenar la práctica de cualquier diligencia, incluso el desahogo de una prueba pericial, de acuerdo con el artículo 41 y 58-1 de la LFPCA.

El artículo 58-5 de la LFPCA establece que el Magistrado Instructor dentro de los diez días previos a que se dicte el acuerdo que tenga por cerrada la instrucción proveerá la correcta integración del juicio y se ocupará del oportuno desahogo de las pruebas.

La prueba testimonial sólo será admitida cuando el oferente se obligue a presentar a sus testigos; la confesional de las autoridades sólo será admitida a través de la petición de informes, siempre y cuando se limite a los hechos que consten en documentos en poder de las autoridades; cabe señalar que no será admisible la absolucón de posiciones de las autoridades, de conformidad con los artículos 40 párrafo segundo y 58-1 de la LFPCA.

De conformidad con los artículos 58-3 fracción VI y 58-5 párrafo segundo de la LFPCA en la prueba testimonial se observará lo siguiente:

- El oferente debe comprometerse a presentar a sus testigos, en caso de que no sea así, la vía sumaria será improcedente y se tramitará el juicio en la vía ordinaria.
- Se señalará el día y hora para el desahogo de la testimonial bajo apercibimiento legal, en caso de que el oferente no presente a sus testigos sin causa justificada se declarará desierta la probanza; si el oferente no los presenta por causa justificada se señalará nueva fecha para su presentación.

Para la prueba pericial se estará a lo siguiente, de acuerdo con los artículos 43, 58-1 y 58-5 párrafos segundo y tercero de la LFPCA:

- Una vez que el Magistrado Instructor rinde el acuerdo de contestación o de contestación a la ampliación a la demanda se requiere a las partes para que en un plazo de tres días presenten a sus peritos a protestar el cargo.
- En el plazo de cinco días el Magistrado Instructor señalará el día y la hora para que tenga verificativo el desahogo de la prueba pericial; en el acuerdo de discernimiento de cargo se otorgarán cinco días para rendir y ratificar dictamen; así, en un sólo acto los peritos rendirán y ratificarán su peritaje ante el Magistrado Instructor.
- En caso de que los peritajes sean contradictorios, el Magistrado Instructor designará un perito tercero, cabe señalar que sus honorarios serán cubiertos por el Tribunal, salvo en los casos en que sean peritos valuadores (Instituciones de Crédito), los cuales serán cubiertos por las partes.

Atendiendo a la valoración de las pruebas, tendrán plena eficacia jurídica las siguientes:

- La confesión expresa de las partes,
- Los documentos públicos y,
- Las presunciones *iuris et de iure*, las cuales son las presunciones que no admiten prueba en contrario, de acuerdo con el artículo 46 fracción I y 58-1 de LFPCA.

Quedarán a la libre apreciación del Magistrado Instructor de acuerdo con los artículos 46 fracción III y 58-1 de la LFPCA:

- La prueba pericial,
- La prueba testimonial,
- O demás probanzas.

Los documentos digitales con firma electrónica distinta a la Firma Electrónica Avanzada (FIEL) o sello digital serán valorados conforme al artículo 210-A Código Federal de Procedimientos Civiles.<sup>74</sup>

### 3.2.1.2 Causales de improcedencia

A continuación abordaremos las causales de improcedencia, entendiendo a la palabra improcedencia como:

“Improcedencia. 1. f. Falta de oportunidad, de fundamento o de derecho.”<sup>75</sup>

Por lo tanto, la improcedencia debe ser atendida como la situación procesal por la cual al no reunirse lo presupuesto en la ley, no hay lugar a la admisión de la demanda y en consecuencia no debe tramitarse por dicha la vía sumaria.

En este contexto, por su importancia se mencionará que es el sobreseimiento.

De acuerdo el Diccionario de la Real Academia Española la palabra sobreseer se define de la siguiente manera:

*“(Del lat. supersedēre, cesar, desistir). 1. intr. Desistir de la pretensión o empeño que se tenía. 2. intr. Cesar en el cumplimiento de una obligación. 3.*

---

<sup>74</sup> **ARTÍCULO 210-A.** CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. SE RECONOCE COMO PRUEBA LA INFORMACIÓN GENERADA O COMUNICADA QUE CONSTE EN MEDIOS ELECTRÓNICOS, ÓPTICOS O EN CUALQUIER OTRA TECNOLOGÍA. PARA VALORAR LA FUERZA PROBATORIA DE LA INFORMACIÓN A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO ANTERIOR, SE ESTIMARÁ PRIMORDIALMENTE LA FIABILIDAD DEL MÉTODO EN QUE HAYA SIDO GENERADA, COMUNICADA, RECIBIDA O ARCHIVADA Y, EN SU CASO, SI ES POSIBLE ATRIBUIR A LAS PERSONAS OBLIGADAS EL CONTENIDO DE LA INFORMACIÓN RELATIVA Y SER ACCESIBLE PARA SU ULTERIOR CONSULTA. CUANDO LA LEY REQUIERA QUE UN DOCUMENTO SEA CONSERVADO Y PRESENTADO EN SU FORMA ORIGINAL, ESE REQUISITO QUEDARÁ SATISFECHO SI SE ACREDITA QUE LA INFORMACIÓN GENERADA, COMUNICADA, RECIBIDA O ARCHIVADA POR MEDIOS ELECTRÓNICOS, ÓPTICOS O DE CUALQUIER OTRA TECNOLOGÍA, SE HA MANTENIDO ÍNTEGRA E INALTERADA A PARTIR DEL MOMENTO EN QUE SE GENERÓ POR PRIMERA VEZ EN SU FORMA DEFINITIVA Y ÉSTA PUEDA SER ACCESIBLE PARA SU ULTERIOR CONSULTA.

<sup>75</sup> Diccionario de la Real Academia Española, definición de improcedencia, <http://lema.rae.es/drae/?val=improcedencia>, consultado el día 30/04/13, a las 17:12 hrs.



*intr. Der. Cesar en una instrucción sumaria y, por ext., dejar sin curso ulterior un procedimiento.”<sup>76</sup>*

Así, entendemos a la palabra sobreseer para el tema que nos ocupa como el cese de la instrucción sumaria.

Cabe señalar que en el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria debe de realizarse un estudio previo para determinar la improcedencia de la vía.

Atendiendo al artículo 58-3 de la LFPCA será improcedente el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria en los casos siguientes:

- Si la demanda no encuadra en alguno de los supuestos previstos en el artículo 58-2,
- Cuando simultáneamente se controvierta una regla administrativa de carácter general,
- Cuando se controviertan sanciones económicas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos o sanciones por responsabilidad resarcitoria previstas en el Capítulo II del Título V de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación,
- Cuando se impongan multas por infracciones a las normas en materia de propiedad intelectual,
- Cuando las resoluciones que además de imponer una multa o sanción pecuniaria incluyan alguna otra carga u obligación o,
- Si el oferente de una prueba testimonial no puede presentar a las personas señaladas como testigos.

---

<sup>76</sup> Diccionario de la Real Academia Española, definición de sobreseer, <http://lema.rae.es/drae/?val=sobreseer>, consultado el día 22/08/12, a las 13:24 hrs.

### **3.2.1.3 Medios de defensa procedentes en el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria**

Una vez mencionados los supuestos de improcedencia del juicio en la vía sumaria, citaremos los medios de defensa con los que cuenta el gobernado para controvertir los actos que le causen perjuicio durante la sustanciación del procedimiento o a la finalización del mismo.

**Incidentes.** Existen dos tipos de incidentes en la LFPCA, los de previo y especial pronunciamiento y los ordinarios, los cuales serán descritos a continuación:

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento son aquellos que suspenden el juicio en lo principal, el Magistrado Instructor acordará la reanudación del procedimiento y fijará dentro del plazo de veinte días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la reanudación del juicio, una nueva fecha para el cierre de instrucción, o de diez días, en los supuestos de acumulación de juicios y recusación por causa de impedimento, de acuerdo con lo establecido en los artículos 29, 58-1 y 58-7 de la LFPCA.

Los eventos que dan lugar a un incidente de previo y especial pronunciamiento son los siguientes:

- La incompetencia por materia, que deberá de ser promovida antes del cierre de instrucción,
- La acumulación de juicios, la cual sólo podrá plantearse respecto de aquellos que se tramiten en la misma vía sumaria, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del auto que tuvo por presentada la contestación de la demanda o en su caso, la contestación a la ampliación.
- La nulidad de notificaciones, la cual se solicitará dentro de los tres días a partir del conocimiento del hecho,

- La interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia, la cual podrá solicitarse a partir del momento en que se tenga conocimiento del suceso que se plantea,
- La recusación por causa de impedimento, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del auto que tuvo por presentada la contestación de la demanda o en su caso la contestación a la ampliación; o de tres días a aquél en que se tuvo por designado al perito o conocimiento de su designación y,
- La reposición de autos que puede ser solicitada en cualquier momento del procedimiento.

Los Incidentes ordinarios se interpondrán bajo las reglas siguientes:

- El incidente de condena en costas a favor de la autoridad podrá solicitarse desde la contestación de la demanda hasta antes del acuerdo que dicte el cierre de instrucción, atendiendo a los artículos 6, párrafos segundo y último y 39 párrafo segundo de la LFPCA.
- La Indemnización de daños y perjuicios a favor del particular podrá solicitarse desde la contestación de la demanda hasta antes del cierre de instrucción, de acuerdo con los artículos 6, párrafos tercero, cuarto y último y 39 párrafo segundo de la LFPCA.
- La falsedad de algún documento podrá hacerse valer hasta antes de que el Magistrado Instructor dicte el acuerdo de cierre de instrucción de conformidad con el artículo 36 de la LFPCA,
- Para asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones que dicte el Tribunal a petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja para que proceda el cumplimiento sustituto, esto en el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia; la Sala Regional, la Sección o el Pleno según corresponda, declarará procedente el **cumplimiento sustituto** y ordenará instruir el incidente respectivo, aplicando para ello en forma supletoria el Código Federal de

Procedimiento Civiles<sup>77</sup> de acuerdo con el artículo 58, fracción II, letra a, punto 4 de la LFPCA.

**Queja.** La queja procede por el incumplimiento de la resolución que conceda la suspensión de la ejecución del acto impugnado o por el otorgamiento de una medida cautelar en cualquier momento del juicio hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

Atendiendo a los artículos 58 fracción II, inciso a, punto cuatro e inciso b, 58-1 y 58-14, la queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez, el Magistrado Instructor en el plazo de tres días o en cualquier tiempo en el supuesto de omisión en el cumplimiento, acompañando la resolución motivo de la queja y la copia del traslado requerirá a la autoridad responsable para que en el término de tres días rinda su informe en el que manifieste las causas de su incumplimiento, vencido dicho término el Magistrado en el plazo de tres días dictará la sentencia interlocutoria correspondiente.

Continuando con la explicación de los medios de defensa previstos en la LFPCA con los que cuenta el gobernado para controvertir los actos que le causen algún perjuicio, mencionaremos al recurso de reclamación.

**Reclamación.** El recurso de reclamación procede en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que determinen lo siguiente:

- La improcedencia de la vía sumaria,
- Que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba,

---

<sup>77</sup> SI BIEN ES CIERTO QUE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES NO DETERMINA DE MANERA EXPRESA AL INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO SUSTITUTO, EL TFJFA SIGUE EL CRITERIO ESTABLECIDO EN EL TÍTULO SEGUNDO, DEL CAPÍTULO ÚNICO DE "INCIDENTES", ESPECÍFICAMENTE EN LO PREVISTO EN EL **ARTÍCULO 358** DE DICHO ORDENAMIENTO LEGAL: "LOS INCIDENTES QUE NO TENGAN SEÑALADA UNA TRAMITACION ESPECIAL, SE SUJETARAN A LA ESTABLECIDA EN ESTE TITULO." (PARA CONSULTAR EL CAPÍTULO ÚNICO DE "INCIDENTES" DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, REMÍTASE AL ANEXO 23 QUE PUEDE SER CONSULTADO EN EL APARTADO DE INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA).

- Las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción,
- Las que admitan o rechacen la intervención del tercero o,
- En contra de las que decreten, nieguen, modifiquen o revoquen las medidas cautelares.

Éste recurso deberá de interponerse dentro del plazo de cinco días a partir de notificada la resolución impugnada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 58-3 último párrafo, 58-8, 59 y 62 de la LFPCA.

Los artículos 58-1, 58-15 y 60 de la LFPCA prevén que al interponer el recurso de reclamación el Magistrado Instructor dictará el acuerdo de admisión, ordenando correr traslado a la contraparte para que en el término de tres días manifieste lo que a su derecho convenga, transcurrido dicho término en un plazo de tres días la Sala Regional dictará la sentencia interlocutoria correspondiente.

Por otro lado mencionaremos al juicio de amparo directo, es importante aclarar que éste no es un recurso contemplado dentro del juicio contencioso administrativo, sino es un juicio independiente que puede interponer el gobernado ante los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa en contra de las sentencias definitivas que dicta el TFJFA, cabe señalar que el Recurso de Revisión previsto en la LFPCA es el medio de defensa equivalente al juicio de amparo para las autoridades del Estado.

**Amparo Directo.** El amparo directo se consagra como el medio de defensa final de todo procedimiento; cabe señalar que su utilización como juicio constitucional se vuelve innecesaria si el resultado que pretende el agraviado lo puede obtener a través de los medios ordinarios existentes.

En este se debe de agotar el principio de definitividad, el cual determina que no puede promoverse el juicio de amparo si previamente no se han agotado los medios de defensa que contempla la ley que rige el acto impugnado.

Así, el amparo directo procede en contra de las resoluciones definitivas que como su nombre lo dice, pongan fin al procedimiento que causó una violación no reparable por algún tipo de recurso o medio de defensa ordinario.

**Revisión.** El recurso de revisión constituye un medio de impugnación de carácter unilateral, es un recurso previsto para las autoridades por conducto de la Unidad Jurídica encargada de su defensa, ya sea que actúen como parte actora o como parte demandada.

Los supuestos de procedencia de este recurso se establecen en el artículo 63 de la LFPCA y determinan que se podrá presentar en contra de las resoluciones Colegiadas que adopten el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o las Salas Regionales.

Por Tesis Jurisprudencial I.160.a. J/2 (10a.) emitida por la SCJN el recurso de revisión es improcedente en contra de las resoluciones dictadas por el Magistrado Instructor en el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, toda vez que éste actúa de manera unitaria y no como un Órgano Colegiado, tal y como lo prevé el artículo 63 de la LFPCA, adicionalmente de que se considera un medio de impugnación excepcional, restrictivo y selectivo de la vía ordinaria; esta tesis jurisprudencial puede ser consultada en el Anexo 11 del apartado de *información complementaria* de la presente investigación, así entendemos que el recurso de revisión no es procedente en el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria.

### **3.2.2 Contestación de la demanda en la vía sumaria**

Una vez que el Magistrado Instructor admite la demanda en la vía sumaria se corre traslado de la misma y se otorgan 15 días a la autoridad demandada y en su caso al tercero interesado para que produzcan su contestación.

En el mismo auto admisorio se señala la fecha de cierre de instrucción, el cual se fijará dentro de los 60 días hábiles siguientes a la presentación de la demanda, de conformidad con el artículo 58-4 de la LFPCA.

### **3.2.2.1 Requisitos procedimentales para su admisión**

Atendiendo a los artículos 58-1, 58-4 y 20 de la LFPCA cuando la autoridad demandada formule su contestación o su contestación a la ampliación de la demanda deberá de expresar lo siguiente:

- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento,
- Las consideraciones que impidan resolver el fondo del asunto o que demuestren que no ha nacido o que se ha extinguido el derecho del actor,
- Los hechos narrados por el actor ya sea afirmándolos, negándolos o ignorándolos,
- Refutará los conceptos de impugnación expuestos,
- Citará los argumentos que lograrán desvirtuarán la indemnización solicitada por la actora y,
- Ofrecerá y exhibirá las pruebas que estime necesarias para desvirtuar las pretensiones de la actora.

En la contestación de demanda el demandado no podrá cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, asimismo, en la contestación o antes del cierre de instrucción la autoridad tendrá la posibilidad de allanarse o revocar la resolución impugnada de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 58-1 y 22 de la LFPCA.

### **3.2.3 Ampliación de demanda en la vía sumaria**

El artículo 58-6 de la LFPCA establece que el Magistrado Instructor deberá dictar el acuerdo por el que se proceda a la ampliación de la demanda en un plazo de cinco días hábiles, a partir de la notificación del auto que tenga por presentada la contestación.

### **3.2.3.1 Procedencia para la formulación de la ampliación de demanda**

Las hipótesis para que proceda la ampliación de la demanda en la vía sumaria son las siguientes:

- Si el actor impugna una resolución negativa o confirmativa ficta,
- En contra el acto principal del que derive la resolución impugnada, así como su notificación cuando se den a conocer en la contestación,
- Si se alega que la notificación del acto impugnado fue ilegal o no se realizó de conformidad con el artículo 16 de la LFPCA,
- Si en la contestación se dan a conocer cuestiones nuevas y,
- Cuando la autoridad alegue el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad de la demanda.

Para la presentación del escrito de ampliación de demanda operan las mismas reglas que para el escrito inicial de demanda, el cual indicará el nombre del actor, el juicio en que se actúa, deberán de adjuntarse las copias de traslado necesarias, las pruebas y demás documentos que se anexen; en el supuesto de que no se exhiban los documentos pertinentes, se requerirán dentro del plazo de tres días; en caso de no ser así, se tendrá por no presentada la ampliación de la demanda o por no ofrecidas las pruebas según sea en el caso, de acuerdo con lo establecido en los artículos 14, 17 séptimo párrafo, 58-1, 58-6 y 58-15 de la LFPCA.

El tercero interesado podrá apersonarse en juicio dentro del plazo de 15 días a través de un escrito que deberá de cumplir con los mismos requisitos de la demanda o de la contestación, en el que deberá de justificar su derecho para intervenir en el juicio, así como acreditar su personalidad, ofrecer pruebas y en caso de que ofrezca una pericial, deberá presentar el cuestionario para los peritos atendiendo a los artículos 43 y 58-1 de la LFPCA.



### **3.2.4 Contestación a la ampliación de demanda en la vía sumaria**

Una vez que la parte demandada produce su contestación a la ampliación de demanda el Magistrado Instructor procederá a acordar el término para formular los alegatos correspondientes.

#### **3.2.4.1 Requisitos procedimentales para su admisión**

Como se ha mencionado se otorgan a la parte actora cinco días para que produzca su ampliación a la demanda, posteriormente el Magistrado Instructor admite y corre traslado a la autoridad demandada para que en el término de cinco días dé contestación a la ampliación de la demanda, de conformidad con el artículo 58-6 de la LFPCA.

#### **3.2.5 Término para formular alegatos en la vía sumaria**

De acuerdo con los artículos 58-4, 58-11 y 58-12 de la LFPCA las partes podrán presentar por escrito sus alegatos hasta antes del cierre de instrucción; con alegatos o sin ellos se dictará el acuerdo de cierre de instrucción en la fecha señalada en el acuerdo admisorio o en la fecha en que señaló posteriormente cuando no fue posible el cierre en la primera fecha señalada.

#### **3.2.6 Cierre de Instrucción**

El artículo 58-4 de la LFPCA establece que en el mismo auto admisorio de la demanda en la vía sumaria, se señalará la fecha de cierre de instrucción, el cual será dentro de los 60 días hábiles siguientes a su presentación.

Una vez transcurrido el término para la exhibición de los alegatos, con o sin ellos, el Magistrado Instructor dictará el acuerdo de cierre de instrucción cerciorándose de tener el expediente debidamente integrado; en caso contrario, se señalará un nuevo plazo máximo de diez días para integrarlo, lo anterior de conformidad con los artículos 58-11 y 58-12 de la LFPCA.

Una vez agotados los términos y cerrada la instrucción dentro de los diez días siguientes, el Magistrado Instructor dictará sentencia definitiva unitaria.

En caso de que no se haya cerrado la instrucción del juicio, no podrá dictarse la sentencia, ya que se incurriría en un vicio en el procedimiento, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 51 y 58-13 de la LFPCA.

### **3.2.7 Sentencia**

De conformidad con los artículos 50, 51, letra f y 58-1 de la LFPCA en las sentencias definitivas que dicten los Magistrados Instructores del Tribunal se observará lo siguiente:

- Si condenan a la autoridad demandada a restituir un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, los Magistrados Instructores deberán constatar el derecho que tiene el particular, además deberán estudiar la ilegalidad de la resolución impugnada,
- No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados expresamente en la demanda,
- Las Salas podrán corregir los errores en las citas de los preceptos invocados,
- No existirá suplencia de la deficiencia de la queja,
- Se podrá analizar de oficio la ausencia total de fundamentación y la incompetencia de la autoridad,
- El estudio de los agravios se hará con base en la premisa de mayor beneficio para el actor y así se procederá a resolver el fondo de la cuestión efectivamente planteada.

Con fundamento en los artículos 51, fracciones I a la V y 58-1 de la LFPCA el Magistrado Instructor determinará que un acto administrativo será nulo por las siguientes razones:

- Por la incompetencia de la autoridad,
- Por los vicios de forma que pudiera tener,
- Por los vicios que existieren en el procedimiento,
- Por vicios de fondo y,
- Por desvío de poder.

La resolución que pone fin al juicio o la denominada sentencia unitaria tendrá como opciones de contenido las mencionadas en los artículos 8, 9, 52, 58-1 y 58-13 de la LFPCA, las cuales son:

- Decretar el sobreseimiento,
- Reconocer la validez de la resolución impugnada,
- Declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada,
- Declara la nulidad para efectos de la resolución impugnada,
- Declarar la existencia de un derecho subjetivo y,
- Condenar al cumplimiento de una obligación.

### **3.2.7.1 Efectos de la Sentencia**

El demandante podrá exigir el cumplimiento de la sentencia firme cuando la autoridad administrativa incurra en los supuestos previstos en los artículos 53, 58, fracción II, letra b, 58-1 y 58-14:

- Repetición indebida del acto anulado,
- Se considere que existió exceso o defecto,
- Cuando se de cumplimiento fuera del plazo de un mes o,
- Se omita dar cumplimiento.

Así, la autoridad tiene la obligación de dar cabal cumplimiento a la sentencia firme dictada por el Tribunal, el Magistrado Instructor vigilará de oficio el cumplimiento de la misma.

Finalmente, de acuerdo con lo previsto en los artículos 54, 58-1 y 58-15 de la LFPCA, procederá la aclaración de la sentencia por una sola vez ante el Magistrado Instructor, siempre y cuando la sentencia definitiva unitaria sea contradictoria, ambigua u obscura, dentro de los diez días siguientes a aquel en el que surta efectos la notificación; la sentencia interlocutoria deberá de dictarse en un plazo de tres días sin que pueda variarse la sustancia de la sentencia definitiva.

Para concluir podemos decir que el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria fue creado para agilizar la tramitación de los asuntos ante el TFJFA y no para disminuir los derechos de los gobernados, debiendo los Magistrados Instructores velar en todo momento por el otorgamiento de mayores beneficios a los promoventes que acuden a hacer valer sus derechos ante el Tribunal.





## **CAPÍTULO IV**

### **REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011**

#### **4.1 Reforma al artículo 1o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de junio de 2011**

Para explicar de una mejor manera el tema que nos ocupa respecto al Juicio Contencioso Administrativo en la vía sumaria a la luz de los Tratados Internacionales, es necesario hacer una breve reseña general de lo que son los derechos humanos y su inclusión en el orden jurídico mexicano.

El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo primero y once artículos más de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se incorporaron los Derechos Humanos y la idea de que los Tratados Internacionales celebrados y ratificados por México tendrán la misma jerarquía que nuestra Constitución, es decir, deberán de acatarse como Ley Suprema de la Unión.

Cabe señalar que el criterio de igualdad de validez entre la Constitución y los Tratados Internacionales para resolver asuntos relacionados con los derechos humanos no implica un problema de jerarquía, sino más bien, de complementación, asimismo, respaldan la idea de que los jueces analicen cada caso concreto y opten por el lineamiento que más beneficio otorgue a las personas, es decir, no significa que el Tratado Internacional sea superior a la

Constitución, sino que esa masa de derechos conforme todo el orden jurídico mexicano.

Asimismo se determinó que los principios rectores de los Derechos Humanos serían los siguientes:<sup>78</sup>

- La universalidad. Todas las personas tenemos los mismos derechos.
- Son indivisibles e interdependientes (o interdisciplinarios). En primer término, los derechos humanos no admiten desmembramientos ni jerarquías entre ellos, no puede afirmarse que alguno sea superior o de menor importancia, es decir, no cabe hacer distinciones entre ellos; en segundo término, un derecho humano depende de otro, están vinculados entre sí, si se viola uno, se viola el otro derecho, ya que forman una unidad, la aplicación de los derechos humanos deberá de ser conjunta, en caso contrario se perdería el sentido de la protección del sistema.
- Son imprescriptibles e inalienables. Permanecen de manera indefinida en el tiempo, es decir, permanecen aunque cambie la ley, haya una reforma o un cambio político; por otro lado, nadie puede ser despojado bajo ninguna circunstancia de sus derechos humanos.
- Son irreversibles. Una vez que el derecho humano es formalmente reconocido, queda irrevocablemente integrado en la categoría de derechos cuya inviolabilidad debe ser respetada y garantizada.
- Son progresivos. Los derechos humanos siempre van en evolución, aumentan en calidad y cantidad.

Las reformas Constitucionales en materia de derechos humanos responden a la necesidad de actualizar a nuestro ordenamiento jurídico interno, al determinar que

---

<sup>78</sup> Cfr. Pedro Nikken, “La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales”, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25563.pdf>, consultado el día 23/01/14, a las 09:02 hrs.

tanto los derechos humanos como los Tratados Internacionales son de observancia obligatoria para el Estado como Ley Suprema de la Unión.

Con el nuevo modelo de tutela de los derechos humanos todo órgano de gobierno debe respetar los derechos humanos y velar por los principios generales que benefician a los individuos, es decir, todas las personas que se encuentren en nuestro país contarán con el pleno uso y disfrute de los derechos que otorga nuestra Constitución y los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos; así, el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra, no pueden ser motivo de ventaja o desventaja legal, administrativa o judicial para las personas, en la actualidad se ha colocado a los derechos humanos en el eje fundamental del marco jurídico y político del Estado Mexicano.

De manera general, sólo de manera ilustrativa mencionare los temas incluidos a nuestra CPEUM debido a la reforma de 10 de junio de 2011:<sup>79</sup>

- EL Capítulo I del Título Primero de la Constitución, trataba de “garantías individuales”, en la actualidad, se denomina “De los derechos humanos y sus garantías”.
- El artículo primero constitucional, en vez de “otorgar” los derechos, ahora los “reconoce”.
- En el mismo artículo primero constitucional se recoge la figura de la “interpretación conforme”, es decir, hace referencia a que todas las normas relativas a derechos humanos (del rango jerárquico que sea) deberán de interpretarse a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales.

---

<sup>79</sup> Cfr. Carbonell Sánchez, Miguel, “La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades.”, <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>, consultado el día 28/01/14, a las 07:53 hrs.



- Se incorpora en el párrafo segundo del artículo primero constitucional el principio de interpretación “pro persona”.
- Se señala, en el párrafo tercero del artículo primero, la obligación del Estado mexicano (en todos sus niveles de de gobierno, sin excepción) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
- Las obligaciones de las autoridades mexicanas en materia de derechos humanos deberán cumplirse a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos.
- El artículo 1 Constitucional a partir de la reforma señala que el Estado mexicano debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos.
- Queda prohibida la discriminación por causa de “preferencias sexuales”, antes simplemente se refería a la prohibición de discriminar por “preferencias”.
- Una de las finalidades de la educación en México deberá de ser el respeto a los derechos humanos, atendiendo al artículo tercero constitucional.
- Se otorga asilo a toda persona que sea perseguida por motivos políticos y se reconoce el “derecho de refugio” para toda persona por razones de carácter humanitario.
- Se establece en el artículo 18 que el respeto a los derechos humanos es una de las bases sobre las que se debe organizar el sistema penitenciario nacional, junto con el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte.
- Tomando como base la Convención Americana de Derechos Humanos se modifica el artículo 33 constitucional, para modular la facultad del Presidente de la República, para hacer abandonar el territorio nacional a las personas extranjeras. Anteriormente esa facultad se ejercía de forma totalmente arbitraria, sin que se le diera ningún tipo de derecho de ser oído y vencido en juicio a la persona extranjera afectada.
- Se adiciona la fracción X del artículo 89 constitucional para incorporar como principios de la política exterior del Estado mexicano, “el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos” por el Presidente de la República,

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación deja de contar con la facultad contenida en el artículo 97 constitucional, la cual pasa a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Se obliga a los servidores públicos que no acepten recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de las respectivas comisiones estatales a fundar y motivar su negativa, así como a hacerla pública.
- Las comisiones de derechos humanos podrán conocer, a partir de la reforma, de quejas en materia laboral. Solamente quedan dos materias en las cuales resultan incompetentes las comisiones de derechos humanos: los asuntos electorales y los jurisdiccionales.
- Se establece un mecanismo de consulta pública y transparente para la elección del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y para los miembros del Consejo Consultivo de la propia Comisión.
- Se faculta a la CNDH para realizar la investigación de violaciones graves de derechos humanos
- En los artículos transitorios, la reforma prevé la expedición de una serie de leyes que la irán complementando en el nivel legislativo. Así, ordena que se emita en el plazo máximo de un año a partir de su entrada en vigor, una ley sobre reparación de las violaciones de derechos humanos, una ley sobre asilo; una ley reglamentaria del artículo 29 en materia de suspensión de derechos; una ley reglamentaria del artículo 33 en materia de expulsión de extranjeros y nuevas leyes (tanto a nivel federal como local) de las comisiones de derechos humanos.

De lo anterior, podemos opinar, que si bien los derechos humanos han sido reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico mexicano, estamos en un largo proceso para que sean comprendidos, estudiados y aplicados con el alcance con que se pretendió al incluirlos en nuestra Constitución Política, motivo por el cual, esta pequeña investigación pretende demostrar uno de los alcances que pudiera llegar a tener dicha reforma en la legislación interna del país, específicamente en la LFPCA.

#### 4.1.1 Definición de Derechos Humanos

Los derechos humanos son:

*“El conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, de la libertad y de la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel Nacional o Internacional”.*<sup>80</sup>

La Comisión Nacional de Derechos Humanos en México define a los Derechos Humanos como el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada; éstos derechos, establecidos en la Constitución, en las leyes y Tratados Internacionales deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.<sup>81</sup>

Como ya se mencionó entendemos a los derechos humanos como las prerrogativas del ser humano, por el simple hecho de ser persona, las cuales no están supeditadas a ningún ordenamiento jurídico y son reconocidas tanto nacional como internacionalmente.

Atendiendo a las definiciones anteriores, es importante diferenciar entre un derecho humano y un derecho fundamental, ya que suelen ser utilizados indistintamente, creando confusión entre los términos.

---

<sup>80</sup> Bidart Campos, German J., “Teoría General de los Derechos Humanos”, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires, 1991, página 228.

<sup>81</sup> Cfr. Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Qué son los Derechos Humanos”, [http://www.cndh.org.mx/Que\\_Son\\_Derechos\\_Humanos](http://www.cndh.org.mx/Que_Son_Derechos_Humanos), consultado el día 23/10/12, a las 12:02 hrs.

Los derechos fundamentales son:

*“Aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada.”<sup>82</sup>*

Así, podemos mencionar que la diferencia entre un derecho humano y un derecho fundamental es que los derechos humanos van más allá del sólo reconocimiento de las legislaciones internas de los Estados, es decir, existen por sí mismos y se les ha denominado derechos suprapositivos; en cambio, los derechos fundamentales se entienden como aquellos que deben de estar incorporados a un sistema normativo interno, es decir, el Estado los acepta, los prescribe y determina lo que deben ser, siendo necesaria su congruencia con los valores propios de los derechos humanos.<sup>83</sup>

Cabe señalar que los derechos humanos se dan tanto en el carácter individual como colectivo, en este último caso se encuentran los denominados Derechos Sociales, como la educación, la vivienda, la salud, el deporte, los cuales son derechos que se le otorgan a las personas en lo individual formando parte de la colectividad.

#### **4.1.2 Tratados Internacionales que garantizan derechos humanos en materia procesal administrativa**

De conformidad con el artículo 2, párrafo I de la Ley sobre la Celebración de Tratados publicada el 2 de enero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, un Tratado Internacional es:

---

<sup>82</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Qué son los Derechos Humanos”, [http://www.cndh.org.mx/Que\\_Son\\_Derechos\\_Humanos](http://www.cndh.org.mx/Que_Son_Derechos_Humanos), consultado el día 23/10/12, a las 12:12 hrs., nota 1.

<sup>83</sup> Cfr. Gozaíni, Osvaldo Alfredo, “El Derecho Procesal Constitucional y los Derechos Humanos (Vínculos y Autonomías)” Capítulo III, Conclusiones, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=236>, consultado el día 28/02/13, a las 10:57 hrs.

*“El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.”<sup>84</sup>*

Atendiendo al artículo 76, fracción I y de conformidad con el artículo 133 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales son la:

*“Ley Suprema para toda la Unión, siempre y cuando, no transgredan a la Constitución Política.”*

Por otra parte el artículo 89, fracción X de la CPEUM prevé la facultad del Presidente de la República para celebrar convenios o tratados Internacionales y la obligación de la Cámara de Senadores de aprobarlos.

De acuerdo con la Ley sobre la Celebración de Tratados en nuestro país es obligatorio acatar los tratados internacionales y acuerdos interinstitucionales; cabe señalar que ambos son denominados indistintamente ya sea como convenios, convenciones, pactos, entre otros, pero lo trascendental no es el nombre que se les ha dado, sino el tipo de procedimiento que requieren para su celebración.

Un acuerdo interinstitucional es un convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre una dependencia o un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales gubernamentales, sea que se deriven o no de un tratado previamente aprobado; para su celebración no es imperioso llevar a cabo el procedimiento previsto en la

---

<sup>84</sup> Ley sobre la Celebración de Tratados, [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/216.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/216.doc), consultado el día 08/02/13, a las 14:19 hrs.

CPEUM, únicamente es necesaria la firma correspondiente para su entrada en vigor y con esto se entiende que no forman parte de la Ley Suprema de la Unión.<sup>85</sup>

Por otro lado y a fin de comprender mejor a los Derechos Humanos a continuación se señalará una brevemente reseña de su fundamento, su evolución, su trascendencia y su reconocimiento a nivel Mundial.

Los Derechos Humanos se enunciaron en forma de catálogo por primera vez en las Constituciones de las Colonias Americanas, pero fue en el año de 1776 cuando en la Constitución del Estado de Virginia se estableció un preámbulo denominado *Bill of Rights* en el que se declaraba que la base y fundamento de su gobierno serían los derechos humanos.<sup>86</sup>

En el año de 1789 fue aprobada en Francia por la Asamblea Nacional Francesa la denominada Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.<sup>87</sup>

Sólo mencionaré como dato que en los artículos 13 y 14 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se consagraron por primera vez los derechos de los contribuyentes en los que se determinaba el deber de todos los integrantes de la sociedad de contribuir al gasto público de manera equitativa y proporcional, asimismo, se consagró el derecho de los gobernados para vigilar la cantidad, la base, la recaudación, la duración y el uso de los recursos recaudados.

El 10 de diciembre de 1948 fue adoptada y proclamada por Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la

---

<sup>85</sup> Cfr. Pacheco Pulido, Guillermo, "Control de Convencionalidad, Tratados Internacionales de los Derechos Humanos", Editorial Porrúa, México, 2012, p. 93.

<sup>86</sup> Cfr. Pacheco Pulido, Guillermo "Control de Convencionalidad, Tratados Internacionales de los Derechos Humanos", Porrúa, México, 2012, p. 67.

<sup>87</sup> Cfr. Martínez Bullé Goyri, Víctor M., "La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 1, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/410/11.pdf>, consultado el día 10/02/13, a las 19:37 hrs.

Declaración Universal de Derechos Humanos, en la que se considera a la libertad, la justicia y la paz, como la base del reconocimiento de la dignidad intrínseca e inalienable de todos los seres humanos; este documento constituye el instrumento defensor por antonomasia de los derechos humanos.

Dicha Declaración contempla diversos derechos que amparan los derechos procesales de todo administrado como lo es el derecho a la igualdad ante la ley, el derecho a la tutela jurisdiccional, el derecho de audiencia, el derecho de acceso a la justicia, entre otros, mismos que servirán de sustento para el análisis de la presente tesis.

La Organización de las Naciones Unidas se funda en 1945 y es una Organización Internacional que tuvo su nacimiento tras la Segunda Guerra Mundial en la búsqueda de estabilidad internacional, 51 países se comprometieron a mantener la paz y la seguridad integral de los mismos, a fomentar entre las naciones relaciones de amistad y a promover el progreso social, la mejora del nivel de vida y de los derechos humanos; con ésta organización la protección de los derechos humanos dejó de ser únicamente de la jurisdicción interna de los Estados y formó parte de una colaboración supranacional.

Actualmente, las Naciones Unidas tienen como labor la prevención de conflictos, la asistencia humanitaria, el desarrollo sostenible y del medio ambiente, la promoción de la democracia, de los derechos humanos, del desarrollo económico, social y la lucha por mejorar la salud internacional.<sup>88</sup>

**Convención Americana sobre Derechos Humanos.** Por su parte la Convención Americana sobre Derechos Humanos adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos y mejor conocida como el

---

<sup>88</sup> Cfr. Organización de las Naciones Unidas, “Las Naciones Unidas”, <http://www.un.org/es/aboutun/>, consultado el día 24/10/12, a las 13:10 hrs.

Pacto de San José fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981 y contempla en su preámbulo, párrafo segundo lo siguiente:

*“Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que se ofrece el derecho interno de los Estados Americanos”.*

De lo anterior se desprende que derivado de la reforma del artículo 1º de la CPEUM, el Estado Mexicano deberá de considerar a los Tratados Internacionales suscritos por el mismo al mismo nivel que la Constitución.

Otro punto importante que a nuestro tema compete es que en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se consagra de manera puntual el derecho humano de acceso a la justicia, el cual, es sin duda un derecho aplicable a la materia procesal administrativa.

Antes de transcribir los mencionados artículos, habremos de definir al derecho humano de acceso a la justicia.

El acceso a la justicia es definido por Jorge A. Marabotto Lugaro, ex Ministro de la Suprema Corte de Justicia de Uruguay como:

*“El derecho de toda persona a tener un ámbito en el cual hacer valer el derecho de que se crea asistida y de lograr la satisfacción de éste.”<sup>89</sup>*

Así, podemos decir que el acceso a la Justicia es la posibilidad de toda persona, independientemente de su condición económica o de otra naturaleza, de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos y vindicación de los derechos protegidos de los cuales es tutelar el gobernado; cabe señalar que este principio

---

<sup>89</sup> Marabotto Lugaro, Jorge A., “Un derecho humano esencial: el acceso a la justicia”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 1, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr16.pdf>, consultado el día 10/02/13, a las 20:46 hrs.



tanto a nivel nacional como internacional ha sido considerado como un medio para el mejoramiento de la administración de justicia.

Ahora bien, por su importancia a continuación se transcribirán los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

**ARTÍCULO 8.- Garantías Judiciales**

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

Este artículo es claro al determinar que los Estados parte no deberán de poner trabas a las personas o gobernados para acudir ante los jueces o tribunales y sus derechos serán protegidos y determinados; en consecuencia, cualquier norma o medida estatal en el orden interno que dificulte de cualquier manera el acceso a la justicia debe de entenderse como contraria a la citada norma convencional.

**ARTÍCULO 25.- Protección Judicial**

1. *Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.*
2. *Los Estados Partes se comprometen:*
  - a) *a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;*
  - b) *a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y*
  - c) *a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.*

Este artículo establece la obligación positiva del Estado de conceder a todas las personas bajo su jurisdicción un recurso judicial efectivo en contra de actos violatorios de sus derechos humanos, los cuales pueden ser reconocidos por la Convención Americana o por la propia ley interna.

Ahora bien, habremos de mencionar que en el momento en el que no se le permita al gobernado acceder a un medio de defensa efectivo, suficiente y con sus alcances plenamente determinados, se estará violando su derecho humano de administración de justicia, lo que contraviene a nuestra Constitución y a los Tratados Internacionales vigentes en el país, específicamente al artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Así y atendiendo al tema que nos ocupa en la presente tesis, el cual será planteado de forma más clara en páginas posteriores, señalaremos que derivado a la incorporación del juicio sumario a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (artículo 58-1), han existido diversas lagunas, las cuales afectan contundentemente a los gobernados, ya que el artículo 58-2 prevé claramente que lo no previsto en la LFPCA para la vía sumaria será subsanado con las disposiciones para la vía ordinaria; sin embargo, no se menciona textualmente que sucederá si el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria es presentado con posterioridad al día 15 que prevé dicho artículo hasta antes del día 45, no determina claramente en la ley si éste deberá de ser desechado o ser procedente en la vía ordinaria, lo cual ha causado confusión y dificultad para que los gobernados accedan efectivamente a su derecho humano de protección judicial ante el TFJFA.

#### **4.1.3 Definición de diversos principios generales: *Pro homine*, Control de Convencionalidad y Control Difuso, derivados de la reforma Constitucional de 10 de junio de 2011**

Derivado de la mencionada reforma constitucional en materia de derechos humanos, actualmente las autoridades tienen la obligación de desempeñar sus funciones de acuerdo con lo que señala el orden jurídico mexicano y los más de cien instrumentos internacionales en la materia.

A partir de éstos cambios, los servidores públicos e instituciones tienen el compromiso ineludible de atender a las recomendaciones que les formulen los organismos públicos de protección a los derechos humanos, los servidores públicos que no las acepten o no las cumplan deberán de explicar ante el Senado de la República, o en su receso a la Comisión Permanente, el motivo de su negativa, lo que favorece la transparencia y la rendición de cuentas.<sup>90</sup>

Hoy en día, es obligatorio que todas las autoridades acaten los diversos principios generales que se prescriben como fuente de derecho, mismos que a continuación referiremos:

**Principio *Pro homine* o *Pro persona*.** El principio *pro homine* determina que el juzgador está obligado a interpretar y aplicar la norma jurídica ya sea nacional o internacional que más beneficie al gobernado en el caso concreto, es decir, debe de considerar y aplicar la norma más amplia o la interpretación más extensiva cuando se trate de derechos humanos protegidos; a *contrario sensu*, la autoridad está obligada a aplicar o interpretar de manera más restringida la ley cuando se trate de disposiciones que establezcan límites a los derechos humanos.

---

<sup>90</sup> Cfr. Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Comunicado de Prensa CGCP/147/12, México D. F., a 10 de junio de 2012”, [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Comunicados/2012/COM\\_2012\\_147.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Comunicados/2012/COM_2012_147.pdf), consultado el día 08/02/13, a las 17:39 hrs.

Atendiendo al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis administrativa “Principio *Pro Homine*, su aplicación es obligatoria”, el principio *pro homine* debe de ser acatado obligatoriamente por las autoridades y juzgadores del país por estar contemplado en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, tratados internacionales que hoy en día forman parte de la Ley Suprema de la Unión de conformidad con el artículo 133 constitucional:

**“Artículo 29.** *Convención Americana sobre Derechos Humanos.- Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: (a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; (b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; (c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y (d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.*

**Artículo 5.** *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.- (1.) Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él. (2.) No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.”*

En consecuencia el principio *pro homine* o *pro persona* es el rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas que brindan mayor protección a las personas, lo que mira hacia la justicia y eficacia de los derechos que a la postre tienden al mejoramiento de las condiciones de vida de cada uno de los

Individuos y en consecuencia de la sociedad en general, esto con la finalidad de hacer eficaz la protección de los derechos humanos.<sup>91</sup>

Otro importante principio general que se prescribe como fuente de derecho es el siguiente:

**Principio de Control de Convencionalidad.** El principio de Control de Convencionalidad tiene su origen en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o también conocida como Pacto de San José, al encontrarse previsto en los artículos 62.1 y 62.3, los cuales se transcribirán a continuación:

*62.1.- Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.*

*62.3.- La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso, hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial.*

Así, el Control de Convencionalidad de las Leyes se define como:

*“Un mecanismo de protección procesal que ejerce la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el evento de que en el derecho interno (Constitución, ley, actos administrativos, jurisprudencia, prácticas administrativas o judiciales, etc.) es incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos u otros tratados –aplicables-, con el objeto de aplicar la Convención u otro tratado, mediante un examen de confrontación normativa (derecho interno con el tratado) en un caso*

---

<sup>91</sup> *Idem.*

*concreto, con el objeto de garantizar la supremacía de la Convención Americana.*<sup>92</sup>

Asimismo, podemos mencionar que el Control de Convencionalidad es entendido como la comparación o cotejo de una normatividad por parte de los juzgadores federales y locales de un Estado, atendiendo a la Convención Americana de Derechos Humanos y demás tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por éste, para así fijar si dichas normas son o no aplicables al caso en concreto.<sup>93</sup>

Cabe señalar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos son órganos establecidos en el Sistema Interamericano para la difusión y protección de los derechos humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José, Costa Rica, fue establecida en el año de 1979 y es una institución judicial autónoma de la Organización de los Estados Americanos cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de otros tratados relacionados.

La Corte puede conocer tanto de casos sobre violaciones individuales a los derechos humanos, como dar opiniones consultivas respecto al alcance y contenido de los instrumentos interamericanos de derechos humanos, reconociéndose así su supremacía.

---

<sup>92</sup> Castilla, Karlos, "El Control de Convencionalidad", Un nuevo debate en México a partir de la Sentencia del caso Radilla Pacheco, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 16, [http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/el\\_control\\_de\\_convencionalidad-\\_Un\\_nuevo\\_debate\\_en\\_Mexico\\_1\\_.pdf](http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/el_control_de_convencionalidad-_Un_nuevo_debate_en_Mexico_1_.pdf), consultado el día 10/02/13, a las 16:30 hrs.

<sup>93</sup> Cfr. Guillermo Pacheco Pulido, "Control de Convencionalidad, Tratados Internacionales de los Derechos Humanos", Editorial Porrúa, México 2012, p. XVIII.

En este orden de ideas es importante señalar que México aceptó la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 16 de diciembre de 1998, así en la actualidad difunde y protege el pleno goce de los derechos humanos.<sup>94</sup>

En el caso Almonacid Arellano en el año 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos puso en práctica por primera vez como órgano el término de control de convencionalidad y señaló que cuando un Estado ha ratificado un Tratado Internacional como la Convención Americana, el Poder Judicial debe de tener en cuenta no sólo el tratado sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una sentencia el 23 de noviembre de 2009 en la que determinó que los tribunales y jueces de un Estado así como tienen la obligación de observar y aplicar las disposiciones jurídicas vigentes de sus ordenamientos internos, también tienen la obligación de observar, considerar y aplicar los Tratados Internacionales que hayan celebrado.

En conclusión el término Control de Convencionalidad solicita a los órganos jurisdiccionales de cualquier Estado aplicar las disposiciones de los Tratados Interamericanos e interpretar las normas jurídicas internas aplicables a los casos concretos, velando que se respete lo establecido en la Convención Americana sobre de Derechos Humanos.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> Cfr. Secretaria de Relaciones Exteriores, “Corte Interamericana de Derechos Humanos”, <http://mision.sre.gob.mx/oea/index.php/es/corte-idh>, consultado el día 10/03/13, a las 17:01 hrs.

<sup>95</sup> Cfr. *Castilla, Karlos*, “El Control de Convencionalidad”, Un nuevo debate en México a partir de la Sentencia del caso Radilla Pacheco, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 8 y 9, [http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/el\\_control\\_de\\_convencionalidad-\\_Un\\_nuevo\\_debate\\_en\\_Mexico\\_1\\_.pdf](http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/el_control_de_convencionalidad-_Un_nuevo_debate_en_Mexico_1_.pdf), consultado el día 10/02/13, a las 16:37 hrs.

Otro importante principio que debemos abordar para el tema que nos ocupa es el principio de Control Difuso:

**Principio de Control Difuso.** Otro principio fundamental incorporado en nuestra Constitución Política derivado de la reforma en materia de derechos humanos y el cual es parte medular de nuestro tema de investigación, es el principio de Control Difuso.

Características del Control Difuso:<sup>96</sup>

- Todos los jueces ya sean ordinarios o superiores, bien federales o estatales podrán examinar cuestiones de constitucionalidad en los casos en que éstos lo estimen pertinente.
- Una ley o un acto declarado como inconstitucional podrá impugnarse de manera directa ante el juez ordinario o en la vía incidental como excepción.
- Respecto a la legitimación no se requiere una calidad específica, solamente ser parte en el juicio donde se plantee la excepción de inconstitucionalidad.
- Se reserva para las autoridades en forma de desaplicación de una disposición legal derivada del contraste entre ésta y los derechos humanos incluidos en los Tratados Internacionales aplicables y no así a declararla inconstitucional.
- Los juzgadores considerarán siempre la afectación que produciría la norma en el caso particular sometido a su decisión, ya que al resolver están obligados a atender las normas inferiores dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, de conformidad con el artículo 1o. de la CPEUM.
- Los efectos de la sentencia sólo atañen a los particulares que son parte del proceso, además la norma declarada inconstitucional no se acumula ni se

---

<sup>96</sup> Cfr. Tesis Aislada Común I.7o.A.7 K (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, p. 1680. VER ANEXO 16 DEL APARTADO DE INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA.



pierde vigencia, sino sólo se desaplica a los reclamantes, por eso son efectos relativos, es decir, se limitan al caso en concreto.

Así, podemos decir que en el Control Difuso de la Constitucionalidad se enmienda el control de la Constitución a los juzgadores en general, quienes serán los encargados de interpretar la ley, de resolver los asuntos y de dar eficacia a las sentencias.

Este control se avoca a una pluralidad de sujetos que velarán por esta interpretación, nace de la praxis, lo que hace que tenga una eficacia práctica y una activación coactiva de las sentencias.

Por lo que, se dota de facultades de constitucionalidad a los jueces y autoridades para dejar de aplicar una norma inconstitucional sin importar la calidad de los miembros, cualquier juez o autoridad puede conocer e interpretar la Constitución con efectos de inaplicabilidad de la ley.<sup>97</sup>

Por otra parte hemos de mencionar que el Derecho Comparado tiene como finalidad confrontar las semejanzas y diferencias de los diversos sistemas jurídicos vigentes en el mundo, para así comprender y perfeccionar el sistema jurídico de un determinado país.

Con la finalidad de ampliar la presente investigación se citará de manera muy breve lo siguiente:

En el Derecho Comparado la noción de Bloque de Constitucionalidad hace referencia a la existencia de normas constitucionales que no aparecen directamente en el texto constitucional; este bloque es compatible con la idea de Constitución escrita y con la supremacía de la misma, como lo destaca Bidart

---

<sup>97</sup> Cfr. Tesis P. LXX/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 1, diciembre de 2011, p. 557. VER ANEXO 15 DEL APARTADO DE INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA.

Campos, es por imperio de la propia Constitución que normas ajenas a su articulado compartan su fuerza normativa puesto que la misma como fuente Suprema de Ley así lo ha estatuido.<sup>98</sup>

Entendiendo al Bloque de Constitucionalidad como el conjunto de normas que formal y materialmente tienen el carácter de normas constitucionales, al cual, lo conforman no sólo las normas que materialmente se encuentran en el texto de la Constitución, sino también aquellas que aunque no están escritas en el texto de la Ley Suprema se les otorga por disposición expresa dicho carácter.

Podemos decir que con la reforma Constitucional de 10 de junio de 2011 los Tratados e Instrumentos de Derecho Internacional en materia de derechos humanos han cobrado plena vigencia a nivel constitucional ya que forman un Bloque de Constitucionalidad junto con las normas consagradas en la Constitución y con ello poseen la misma fuerza legal que las normas establecidas formalmente en la misma, adicionalmente de que se ha fortalecido el marco institucional para impulsar una cultura de la protección y garantía de los derechos humanos.

A continuación se transcribirá la tesis mediante la cual la SCJN explica la metodología en que las autoridades deberán de interpretar las leyes, la cual deberá estar encaminada a garantizar los derechos humanos y de ser observada en todo momento por los órganos del Estado.

---

<sup>98</sup> Cfr. Citado por Uprimny, Rodrigo, Magistrado Auxiliar de la Corte Constitucional de Colombia, "El Bloque de Constitucionalidad en Colombia, Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal", pp. 2 y 3, [http://www.conatrib.org.mx/html/Paneles/Paneles/Panell\\_BloqueConstitucionalidadColombiaAnalisisJurisprudencial\\_RodrigoUprimny.pdf](http://www.conatrib.org.mx/html/Paneles/Paneles/Panell_BloqueConstitucionalidadColombiaAnalisisJurisprudencial_RodrigoUprimny.pdf), consultado el día 08/02/13, a las 16:48 hrs.

**PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.**

*La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.<sup>99</sup>*

De la tesis anterior, se desprende que los a Órganos del Estado en caso de que sea necesario, interpretarán las normas jurídicas mexicanas, atendiendo a la secuencia siguiente:

- a) Interpretación en sentido amplio, los jueces y en general las autoridades del Estado deberán de interpretar el ordenamiento jurídico mexicano conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, favoreciendo en todo momento a las personas con la protección más amplia;
- b) Interpretación en sentido estricto, cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces o autoridades deberán preferir a aquella que se encuentre acorde a los derechos humanos reconocidos en la

---

<sup>99</sup> Tesis Aislada Constitucional LXIX/2011(9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, p. 552.

Constitución y en los tratados internacionales, esto con la finalidad de evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de éstos derechos;

c) Inaplicación de la ley, cuando las alternativas anteriores no son posibles.

Por otro lado y una vez mencionado al Derecho Comparado relativo a los Tratados Internacionales, habremos de citar la existencia de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de España, en la cual encontramos a una institución cercana a la vía sumaria incorporada en la LFPCA en el año 2010.

En el artículo 78 de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa se prevé al denominado procedimiento contencioso administrativo abreviado, el cual procede ante los Juzgados de lo Contencioso Administrativo y en su caso ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo en España, respecto al:<sup>100</sup>

- a) Personal al servicio de las Administraciones Públicas,
- b) Extranjería e inadmisión de peticiones de asilo político,
- c) Asuntos de disciplina deportiva en materia de dopaje,
- d) Todas aquellas cuya cuantía no supere los 13,000 euros.

El administrativista Fernando Garrido Falla señaló que la finalidad de este procedimiento abreviado es agilizar la justicia administrativa, facilitando que las causas de escasa cuantía y las cuestiones litigiosas del personal de las Administraciones Públicas, es decir, los asuntos más numerosos que penden ante los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, sean resueltos de forma rápida sin merma de las garantías básicas procesales del justiciable; asimismo

---

<sup>100</sup> Cfr. Maestro Pérez López, Miguel, "La Reforma del Derecho Procesal Administrativo Federal de 2010", página web oficial del TFJFA, [www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/lareformadelderechoprocesal.pdf](http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/lareformadelderechoprocesal.pdf), consultado el día 26/02/13, a las 15:19 hrs.

mencionó que este juicio es la innovación más importante de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.<sup>101</sup>

Derivado de lo anterior, entendemos que la vía sumaria prevista en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de España se asemeja al juicio contencioso administrativo en la vía sumaria de la LFPCA de México respecto al monto de procedencia, ya que en España la cuantía es de \$13,000 euros (\$208,000.00 aproximadamente) y en México al día de hoy la cuantía de \$118,187.00 aproximadamente, atendiendo al artículo 58-2 de la LFPCA donde se establece que el importe no deberá de exceder de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión.

#### **4.2 Inconsistencias legislativas en el plazo de la interposición de la demanda del juicio contencioso administrativo en vía sumaria a la luz de la reforma Constitucional de 10 de junio de 2011**

La LFPCA no establece de manera expresa lo que el Magistrado Instructor deberá de hacer si el particular encuadrando en la hipótesis del artículo 58-2 de la misma ley, interpone el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria después del día 15 hasta antes del día 45, no se establece si deberá de desecharla o declararla improcedente y darle trámite mediante la vía ordinaria, lo cual viola a todas luces los principios de acceso efectivo a la justicia y de protección jurídica previstos en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (los cuales fueron transcritos en el apartado 4.1.2 de la presente investigación), Tratado Internacional que tiene que ser acatado obligatoriamente por el Estado mexicano, de conformidad con la reforma Constitucional de 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, asimismo, transgrede distintos principios generales internacionales como lo es el principio *pro persona*, de control difuso y de control de Convencionalidad de la Constitucionalidad.

---

<sup>101</sup> *Idem.*

#### 4.2.1 Diferencias entre el juicio contencioso administrativo en la vía ordinaria y la vía sumaria

Previo a tratar el tema central del que versa la presente investigación, es necesario presentar dos cuadros comparativos generales de los supuestos de procedencia y de los plazos de tramitación del juicio contencioso administrativo en la vía ordinaria y en la vía sumaria:

	VÍA ORDINARIA	VÍA SUMARIA
Supuestos de procedencia del juicio contencioso administrativo en la vía ordinaria y sumaria	<p>Los supuestos contemplados en el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa</p> <p><b>Artículo 2 LFJFA.</b> El juicio contencioso administrativo procede en contra de las resoluciones administrativas definitivas que establece la LOTFJFA, actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o se controviertan en el primer acto de aplicación; asimismo, procederá cuando las autoridades de la Administración Pública Federal consideren que una resolución administrativa favorable a un particular es contraria a la ley.</p> <p><b>Artículo 14 LOTFJFA.</b> Las controversias que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una</li> </ol>	<p>Los supuestos contemplados en el artículo 58-2 de la LFPCA</p> <p><b>Artículo 58-2.</b> Cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, procederá el Juicio en la vía Sumaria siempre que se trate de alguna de las resoluciones definitivas siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal;</li> </ol>

**Supuestos de procedencia del juicio contencioso administrativo en la vía ordinaria y sumaria**

- obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación,
2. 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,
  3. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales,
  4. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores,
  5. 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,
  6. 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,
  7. 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,
  8. 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

**II.** Las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales;

**III.** Las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado;

**IV.** Las que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla, ó

**V.** Las recaídas a un recurso administrativo, cuando la recurrida sea alguna de las consideradas en los incisos anteriores y el importe de esta última, no exceda el antes señalado.

También procederá el Juicio en la vía Sumaria cuando se impugnen resoluciones definitivas que se dicten en violación a una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de

Supuestos de procedencia del juicio contencioso administrativo en la vía ordinaria y sumaria

Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado,

9. 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,
10. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior,
11. 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,
12. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo,
13. 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,

Más tres supuesto previstos en el mismo artículo, siendo un total de 16 fracciones.

Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de Leyes, o a una jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para determinar la cuantía en los casos de los incisos I), III) y V), sólo se considerará el crédito principal sin accesorios ni actualizaciones.

Cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de esta vía.

*La demanda deberá presentarse dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con las disposiciones de esta Ley ante la Sala Regional competente.*



A continuación presentaremos un cuadro comparativo de los plazos en que se tramita el juicio contencioso administrativo en la vía ordinaria y en la vía sumaria:

PLAZOS APLICABLES AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ORDINARIO Y SUMARIO		
TIPO DE ACTUACIÓN	JUICIO ORDINARIO	JUICIO SUMARIO
Demanda	45 días	15 días  El artículo 58-4 de la LFPCA establece que en el mismo auto de admisión se fijará fecha para el cierre de instrucción, la cual no excederá de 60 días.
Contestación	45 días	15 días
Ampliación de demanda	20 días	5 días
Contestación a la ampliación	20 días	5 días
Alegatos	15 días	En cualquier momento antes del cierre de instrucción
Sentencia	60 días una vez cerrada la instrucción	10 días a partir de que se dicta el cierre de instrucción, de conformidad con el artículo 58-13 de la LFPCA.
Total de días aproximados	<b>205 días</b>	<b>70 días</b>

Por lo que concluimos que el juicio sumario comprende un procedimiento expedito, ya que se requieren 70 días aproximadamente para ser sustanciado, siendo que el juicio contencioso administrativo en la vía ordinaria, requiere más de 205 días aproximadamente para que se dicte la sentencia correspondiente.

#### **4.2.2 Lagunas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo relativas al plazo para presentar la demanda en vía sumaria**

El artículo 58-1 de la LFPCA menciona que el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria se tramitará y resolverá tomando en consideración las disposiciones específicas para su simplificación y abreviación y en lo no previsto o en caso de que se determine la improcedencia de dicha vía se ordenará su trámite conforme a las demás disposiciones de ley, es decir, conforme a las disposiciones del juicio contencioso administrativo en la vía ordinaria.

**ARTÍCULO 58-1.-** El juicio contencioso administrativo federal se tramitará y resolverá en la vía sumaria, de conformidad con las disposiciones específicas que para su simplificación y abreviación se establecen en este Capítulo y, *en lo no previsto, se aplicarán las demás disposiciones de esta Ley.*

El último párrafo del artículo 58-2 de la LFPCA establece que el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria deberá de presentarse dentro de los 15 días a partir de que fue notificada la resolución impugnada.

**ARTÍCULO 58-2.** Cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, procederá el Juicio en la vía Sumaria siempre que se trate de alguna de las resoluciones definitivas siguientes:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal;*
- II. Las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales;*

- III. Las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado;*
- IV. Las que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla, ó*
- V. Las recaídas a un recurso administrativo, cuando la recurrida sea alguna de las consideradas en los incisos anteriores y el importe de esta última, no exceda el antes señalado.*

*También procederá el Juicio en la vía Sumaria cuando se impugnen resoluciones definitivas que se dicten en violación a una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de Leyes, o a una jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

*Para determinar la cuantía en los casos de los incisos I), III) y V), sólo se considerará el crédito principal sin accesorios ni actualizaciones. Cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de esta vía.*

*La demanda deberá presentarse dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con las disposiciones de esta Ley ante la Sala Regional competente.*

Respecto al artículo transcrito, es importante resaltar que cuando en las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos en las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal; las que exijan el pago de créditos fiscales cuando el monto de los exigibles no exceda el importe de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión (\$118,187.00 aproximadamente) y las resoluciones recaídas a un recurso administrativo cuando el importe de éstas no exceda el monto señalado, se determinará la cuantía tomando en consideración el crédito principal sin accesorios ni actualizaciones, sirve de apoyo a lo anterior la siguiente tesis aislada:

**JUICIO DE NULIDAD EN LA VÍA SUMARIA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PROCEDE CONTRA UN CRÉDITO FISCAL EN QUE NO SE DETERMINARON CONTRIBUCIONES O APROVECHAMIENTOS, SINO ÚNICAMENTE ACTUALIZACIONES, RECARGOS Y MULTAS.** *El artículo 58-2, fracción I y penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que cuando se impugnen resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal donde el importe del "crédito principal sin accesorios ni actualizaciones" no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año, al momento de la presentación de la demanda, procederá el juicio de nulidad en la vía sumaria. Por su parte, el artículo 4o. del Código Fiscal de la Federación define al "crédito fiscal", como aquel que el Estado tiene derecho a percibir derivado de contribuciones, aprovechamientos o de sus accesorios, mientras que el artículo 2o. de ese ordenamiento señala que los accesorios son los recargos, sanciones, gastos de ejecución e indemnización que derivan de las contribuciones. Así, de la interpretación sistemática de los mencionados preceptos se colige, por una parte, que el término "crédito fiscal" a que hace referencia la fracción I del citado artículo 58-2 lo constituye: a) el "crédito principal", que se refiere exclusivamente a las contribuciones o aprovechamientos omitidos, y b) sus actualizaciones y accesorios, que corresponden a los recargos, sanciones, gastos de ejecución e indemnización y, por otra, que su penúltimo párrafo clarifica la forma en que debe calcularse la cuantía del asunto, al señalar que solamente debe considerarse el valor del "crédito principal", excluyendo a los demás elementos del "crédito fiscal", es decir, a los accesorios y a las actualizaciones, por lo que para determinar la procedencia en la vía sumaria sólo deberá tomarse en cuenta el importe que las autoridades hubieren determinado por contribuciones omitidas o por aprovechamientos, sin importar el valor de las actualizaciones y de los accesorios. Por tanto, procede el juicio de nulidad en esa vía ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contra un "crédito fiscal" en que no se determinaron contribuciones o aprovechamientos, sino únicamente actualizaciones, recargos y multas, pues en tal caso el valor del "crédito principal" es cero y, por ende, no supera el límite fijado por el legislador.<sup>102</sup>*

---

<sup>102</sup> Tesis Aislada Administrativa VI.3o.A.17 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 2, p. 1432.

Por otro lado, habremos de señalar que del artículo 58-2 de la LFPCA se desprende que los elementos para la tramitación del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria son los siguientes:

### ELEMENTOS DE LA VÍA SUMARIA DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 58-2 DE LA LFPCA

- **Materia**

Se impugnen resoluciones definitivas:

- ✓ En las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal,
- ✓ En las que impongan multas o sanciones por infracción a las normas administrativas federales,
- ✓ Por infracción a las normas administrativas federales,
- ✓ Que exijan el pago de créditos fiscales,
- ✓ Que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía,
- ✓ Que sean derivadas de un recurso administrativo,
- ✓ Que se dicten en violación a una tesis de jurisprudencia en materia de inconstitucionalidad de Leyes.
- ✓ Que se dicten en violación a una jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del TFJFA.

- **Cuantía**

Cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión (\$118,187.00 aproximadamente).

- **Temporalidad**

Dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada.

- **No acumulación**

Cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las citadas en los incisos I, III y V de dicho artículo, no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de ésta vía.

Cabe mencionar que en la Ley Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no se determina expresamente que sucederá en caso de que el promovente interponga el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria con posterioridad al día 15 previsto en su artículo 58-2.

Es importante referir que el artículo 58-3 de la LFPCA establece los supuestos de improcedencia de la vía sumaria:

**ARTÍCULO 58-3.** *La tramitación del Juicio en la vía Sumaria será improcedente cuando:*

- I. Sino se encuentra en alguno de los supuestos previstos en el artículo 58-2.*
- II. Simultáneamente a la impugnación de una resolución de las señaladas en el artículo anterior, se controvierta una regla administrativa de carácter general;*
- III. Se trate de sanciones económicas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos o de sanciones por responsabilidad resarcitoria a que se refiere el Capítulo II del Título V de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;*
- IV. Se trate de multas por infracciones a las normas en materia de propiedad intelectual;*
- V. Se trate de resoluciones que además de imponer una multa o sanción pecuniaria, incluyan alguna otra carga u obligación, o*
- VI. El oferente de una prueba testimonial, no pueda presentar a las personas señaladas como testigos.*

Asimismo, se menciona en el párrafo segundo de este artículo que en el supuesto de que no proceda la vía sumaria el Magistrado Instructor ordenará se siga el trámite conforme a los supuestos y plazos de la vía ordinaria y en caso de que el promovente no esté de acuerdo en que el juicio se tramite por la vía ordinaria, tendrá la oportunidad de interponer el recurso de reclamación tal y como se observa a continuación:

*En estos casos el Magistrado Instructor, antes de resolver sobre la admisión de la demanda, determinará la improcedencia de la vía sumaria y ordenará que el juicio se siga conforme a las demás disposiciones de esta Ley y emplazará a las otras partes, en el plazo previsto por los artículos 18 y 19 de la misma, según se trate.*

*Contra la determinación de improcedencia de la vía sumaria, podrá interponerse el recurso de reclamación ante la Sala Regional en que se encuentre radicado el juicio, en el plazo previsto por el artículo 58-8 de esta Ley.*

Por otro lado, el artículo 18 de la LFPCA trata del apersonamiento del tercero interesado en el juicio dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a partir de que se corrió traslado de la demanda y el artículo 19 menciona que deberá de contestarse la demanda dentro de los cuarenta y cinco días a partir de que se corrió traslado de ella al demandado, asimismo, que la ampliación de la demanda deberá de realizarse dentro de los veinte días siguientes a aquél que notificó el acuerdo que admitió dicha ampliación.

Concatenando los artículos anteriores, podemos decir que el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria procede dentro de los 15 días previstos en el artículo 58-2 de la LFPCA, en caso de que se determine la improcedencia de ésta vía por no encuadrar en los supuestos I al VI del artículo 58-3 se seguirá tramitando el juicio conforme a lo previsto en los artículos correspondientes al juicio contencioso administrativo en la vía ordinaria y en caso de que el promovente no esté de acuerdo con ello tendrá la posibilidad de interponer el recurso de reclamación ante la Sala Regional competente.

Hasta este momento del estudio podemos señalar que no existe confusión alguna relativa al juicio en la vía sumaria, sin embargo habremos de transcribir el artículo 14 fracción I, párrafo II de la LFPCA para percatarnos de las contradicciones y lagunas de dicho ordenamiento.

**ARTÍCULO 14.-** *La demanda deberá indicar:*

*I. (...)*

*La indicación de que se tramitará en la Vía Sumaria. En caso de omisión, el Magistrado Instructor lo tramitará en esta vía en los supuestos que proceda de conformidad con el Título II, Capítulo XI de esta Ley, sin embargo no será causa de desechamiento de la demanda, el hecho de que está no se presente dentro del término establecido para la promoción del Juicio en la Vía Sumaria, cuando la procedencia del mismo derive de la existencia de alguna de las jurisprudencias a las que se refiere el antepenúltimo párrafo del Artículo 58-2; en todo caso si el Magistrado Instructor, antes de admitir la demanda, advierte que los conceptos de impugnación planteados por la actora tienen relación con alguna de las citadas jurisprudencias, proveerá lo conducente para la sustanciación y resolución del Juicio en la Vía Ordinaria.*

Ahora bien atendiendo a este artículo se observa que el juicio en la vía sumaria interpuesto con posterioridad al día 15 previsto en el artículo 58-2 antepenúltimo párrafo será procedente en los siguientes supuestos:

**ARTÍCULO 58-2.-** *También procederá el Juicio en la vía Sumaria cuando se impugnen resoluciones definitivas que se dicten en violación a una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de Leyes, o a una jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

Sin embargo, en todos éstos artículos no se determina explícitamente si las resoluciones definitivas que se dicten en violación a una tesis de jurisprudencia de la SCJN en materia de inconstitucionalidad de Leyes o a una jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del TFJFA son supuestos de excepción a la regla de interposición del juicio dentro de los 15 días previstos en el artículo 58-2 último párrafo o vienen a reafirmar lo establecido en el artículo 58-3 segundo párrafo de que en caso de improcedencia de la vía sumaria se tramitará el juicio por la vía ordinaria.

Por otra parte, en la primera exposición de motivos que dio origen al juicio sumario se estableció que en la interposición del juicio contencioso administrativo se podía optar por la vía sumaria, sin embargo, posteriormente en el dictamen de discusión



se determinó que era conveniente eliminar su optatividad; derivado de lo anterior, a continuación mencionaremos que se puede entender por la no optatividad referida en la citada exposición de motivos de la reforma de ley, precisando que en ningún artículo de la LFPCA se establece expresamente si el juicio en la vía sumaria es o no optativo.

### NO OPTATIVIDAD DE LA VÍA SUMARIA

- Si el promovente solicita en su demanda que su asunto sea tramitado en la vía sumaria y ésta encuadra en los supuestos las disposiciones del juicio sumario, en ningún caso una vez iniciada la tramitación del juicio podrá el promovente cambiar de vía, así, en este supuesto, dicho juicio no es optativo.
- Al actualizarse los supuestos de materia y cuantía de la vía sumaria, la misma resulta obligatoria, pues aún y cuando el promovente no lo solicite o lo haga valer, el Magistrado Instructor por ministerio de ley deberá de darle trámite por ésta vía, siempre y cuando la demanda se presente dentro del plazo de los 15 días hábiles siguientes a que surtió efectos la resolución impugnada; de ahí que, en caso de que se actualicen éstos supuestos, las partes no estarán en posibilidad de elegir la vía en que se tramite su asunto y el Magistrado Instructor se encontrará impedido para tramitar dicho juicio por la vía ordinaria, siendo en éstos elementos donde radica la no optatividad del juicio sumario.
- Si el actor promueve su juicio contencioso administrativo en la vía sumaria hasta antes de los 15 días previstos en ley y el Magistrado Instructor atendiendo a la materia del asunto determina su improcedencia en dicha vía, no será optativo el juicio para el promovente y será tramitado forzosamente por la vía ordinaria; esto es, para el caso de que el actor deseara una

tramitación expedita de su asunto mediante la vía sumaria, no tendrá la posibilidad de que así sea, de lo anterior, se desprende la no optatividad del juicio sumario.

- Y por último, en los casos en que la demanda encuadre en los supuestos de la vía sumaria atendiendo a los criterios de materia y cuantía, pero que ésta sea presentada a partir del día 16 hasta antes del día 45, la autoridad deberá limitarse a señalar la improcedencia del juicio en la vía sumaria y darle trámite en la vía ordinaria, no contando el promovente con su derecho de optatividad para que el juicio sea tramitado reduciendo plazos, los cuales se encuentran previstos para la vía sumaria.

Así, lo que se pretende en la presente tesis es desentrañar el espíritu del legislador al momento de incorporar el juicio en la vía sumaria en la LFPCA, ya que dichas lagunas de ley han dado como resultado una afectación contundente a los gobernados al no tener claro si su demanda prosperará o no ante el TFJFA, ya sea mediante la vía sumaria u ordinaria, lo que trae como consecuencia la violación del derecho Constitucional de seguridad y protección jurídica en el procedimiento, previstos en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

#### **4.2.3 Estado de indefensión procesal para el gobernado a la luz de los Tratados Internacionales**

En el presente punto de la investigación se citará una breve síntesis de las conclusiones a las que llegaron tanto la Primera como la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver cuatro Amparos en Revisión referentes a las lagunas existentes en las disposiciones aplicables al juicio contencioso administrativo en la vía sumaria de la LFPCA.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN	CRITERIOS	OPINIÓN
<p><b>1684/2012</b>  <b>Primera Sala</b>  <b>8 de agosto de 2012</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El artículo 17 Constitucional privilegia la prontitud de la resolución de las controversias que se presentan ante el TFJFA.</li> <li>• El artículo 58-2 de la LFPCA no es violatorio del artículo 17 Constitucional al disminuir el plazo para la presentación de la demanda, toda vez que preserva las prerrogativas de prontitud y expedites del gobernado.</li> <li>• El plazo de 15 días es un plazo racional y no arbitrario para la presentación de la demanda en la vía sumaria, de conformidad con el artículo 17 Constitucional.</li> <li>• La reducción del plazo de 45 a 15 días para la interposición de la vía sumaria, no implica una violación al derecho de acceso a la justicia de forma efectiva, toda vez que no impide a acudir ante los órganos jurisdiccionales a los gobernados.</li> <li>• El procedimiento sumario cumple con las garantías mínimas del debido proceso, se obtiene una resolución fundada en derecho y ésta es ejecutada.</li> </ul>	<p>En los resolutivos del amparo se expresa en todo momento que el plazo de 15 días para la interposición de la demanda en el juicio en la vía sumaria no es violatorio del artículo 17 Constitucional y que es un plazo razonable para el mismo, sin embargo, los argumentos con que sustentan sus razones no se encuentran debidamente fundados ni motivados, por no existir un artículo en la ley que así lo determine, adicionalmente de que la SCJN se encuentra obligada a basar sus determinaciones atendiendo a las reformas al artículo 1º Constitucional en las que se determina el criterio de interpretación en sentido estricto de las leyes, asimismo, explica que cuando existen varias maneras de interpretación jurídicamente válidas para la norma los jueces o las autoridades deberán preferir a aquella que se encuentre acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales, esto con la finalidad de evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de éstos derechos; así, en el supuesto en el que en la LFPCA existan lagunas, deberá de interpretarse la misma acorde al mayor beneficio del gobernado, evitando supeditar su acceso a la justicia con la expedites del procedimiento.<sup>103</sup></p>

<sup>103</sup> Tesis Aislada Constitucional LXIX/2011(9a.), PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima

**2815/2012  
Segunda  
Sala  
8 de  
noviembre  
de 2012**

- El Legislador incorporó el juicio en la vía sumaria como una vía adicional, más corta y expedita.
- En caso de que la ley secundaria sea irregular u obscura la interpretación de las disposiciones deberá ser acorde al texto Constitucional.
- El derecho de acceso a la justicia se satisface no sólo por el hecho de que algún recurso jurisdiccional esté previsto en la ley, sino porque éste sea realmente efectivo.
- La vía sumaria debe reencauzarse, admitirse y tramitarse por la vía tradicional.
- Las demandas presentadas fuera del plazo de 15 días deben de ser admitidas y tramitadas en la vía ordinaria, es decir, dentro del plazo de 45 días previsto por el artículo 13, fracción I de la LFPCA.
- Resulta inadmisibles que el gobernado no pueda ocurrir ante el juzgador a reclamar la ilegalidad de un acto administrativo, bajo la consideración de que la demanda fue presentada de

Este criterio a todas luces es acorde con el *principio pro persona*, previsto en la nueva reforma en materia de Derechos Humanos, en la que se considera que el juzgador está obligado a interpretar y aplicar la norma jurídica que más beneficie al gobernado en el caso concreto, deberá de aplicar la norma más ampliamente o de interpretarla más extensivamente, a *contrario sensu*, la autoridad deberá de interpretar de manera más restringida la ley cuando se trate de disposiciones que establezcan límites a los derechos humanos, resaltando que éste principio es el rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas reconocidas Constitucionalmente, principio que debe ser garantizado por el Estado mexicano, toda vez que se prevé como obligatorio en nuestra CPEUM.<sup>104</sup>

Asimismo, en este criterio se aplica el denominado Control Difuso, que determina que los juzgadores podrán examinar cuestiones de Constitucionalidad en los casos en que lo determinen pertinente, tomando en consideración la afectación que produciría la norma en el caso contrario y reservándose la posibilidad de desaplicar la disposición que contravenga los

---

Época, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, p. 552. VER ANEXO 20 DEL APARTADO DE INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA.

<sup>104</sup> Tesis Aislada Administrativa I.4o.A.464 A, PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN ES OBLIGATORIA, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Febrero de 2005, p. 1744. VER ANEXO 17 DEL APARTADO DE INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA.

<p><b>2815/2012</b> <b>Segunda Sala</b> <b>8 de noviembre de 2012</b></p>	<p>manera extemporánea, siendo que no existe una disposición jurídica concreta en la que se establezca el desechamiento de la demanda</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si se desecha la demanda en la vía sumaria se forzaría al actor a realizar una función valorativa que resulta propia del órgano jurisdiccional, por no existir disposición expresa que determine el desechamiento de la misma.</li> </ul> <p>derechos de los gobernados, siendo que en el caso que nos ocupa, los Magistrados serán los encargados de interpretar la ley, de resolver las controversias y de dar eficacia a las sentencias sometidas ante el TFJFA.<sup>105</sup></p>
<p><b>2928/2012</b> <b>Segunda Sala</b> <b>28 de noviembre de 2012</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El artículo 58-2 de la LFPCA no impide al particular promover el juicio de nulidad, toda vez que cuenta con el derecho y la oportunidad de promover el juicio contencioso administrativo ante el TFJFA.</li> <li>• El artículo 58-2 no se considera una norma privativa, ya que se no se refiere a personas nominalmente designadas, no atiende a criterios subjetivos, después de aplicarse al caso previsto no pierde su vigencia y no tiene atributos de generalidad, abstracción y permanencia.</li> <li>• Es inexacto que el artículo 58-2 no haga referencia al término de 15 días para la interposición del juicio sumario, pues al pretenderse aplicar de forma obligatoria y sin opción alguna deviene la</li> </ul> <p>En los resolutivos del presente amparo se determinó que el plazo de 15 días para la interposición de la demanda en la vía sumaria es un plazo razonable, sin embargo, este criterio no se encuentra sustentado en derecho, ni en un criterio de investigación o estadística, lo cual transgrede al artículo 8.1 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, el cual establece que toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo efectivamente razonable, asimismo, ésta Convención promueve que los juzgadores eviten trabas para que los gobernados ejerzan su derecho de acceso a la justicia, es decir, para que sus juicios sean resueltos por los Tribunales.</p> <p>Por otro lado, los Magistrados del TFJFA deberán de buscar en todo momento la efectiva protección del derecho de defensa de los</p>

<sup>105</sup> Tesis Aislada Común I.7o.A.7 K (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, p. 1680. VER ANEXO 16 DEL APARTADO DE INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA.

<p><b>2928/2012</b> <b>Segunda</b> <b>Sala</b> <b>28 de</b> <b>noviembre</b> <b>de 2012</b></p>	<p>consecuencia del desechamiento de la demanda si es presentada con posterioridad al plazo previsto en ley.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A sus inicios la exposición de motivos del legislador de la que derivó el juicio sumario, determinó expresamente que en su interposición se puede optar por la vía, pero también es cierto que posteriormente en el dictamen de discusión se precisó que era conveniente eliminar la optatividad del juicio sumario.</li> <li>• La intención de la parte actora de tramitar el juicio en la vía ordinaria o sumaria no determina como el Magistrado Instructor deberá de tramitar la demanda presentada.</li> <li>• El Magistrado Instructor podrá desechar la demanda por extemporánea cuando se promueva después del plazo de 15 días.</li> </ul>	<p>demandantes, quienes deberán contar con un procedimiento efectivamente preestablecido que les brinde certeza jurídica, asimismo, que cuenten con una resolución debidamente fundada en derecho, en caso contrario, cualquier norma o medida que dificultara de cualquier manera el acceso a la justicia, como en el presente criterio, debería de entenderse como contradictorio a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y a nuestra Constitución.</p>
<p><b>18/2013</b> <b>Segunda</b> <b>Sala</b> <b>6 de</b> <b>febrero de</b> <b>2013</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De no interponerse el juicio de nulidad dentro de los 15 días previstos en el artículo 58-2 de la LFPCA se desechará la demanda de plano.</li> <li>• El artículo 58-2 no viola el principio de igualdad, en tanto que no existen diferencias en la naturaleza de los asuntos que se reservaron para la vía sumaria, respecto de aquéllos para los que persiste la vía ordinaria.</li> <li>• El plazo de 15 días es</li> </ul>	<p>El presente criterio contraviene al artículo 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos que establece que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, entendiendo que si la norma no es clara al determinar los recursos con los que cuentan los gobernados, no podrán entenderse como sencillos; de lo que se concluye que el artículo 58-2 de la LFPCA, el cual prevé los supuestos de procedencia del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria,</p>

**18/2013  
Segunda  
Sala  
6 de  
febrero de  
2013**

conforme al derecho humano de acceso a la justicia, ya que es pronta y expedita.

- La procedencia del juicio de nulidad en la vía sumaria no representa mayor dificultad para los particulares al advertir su actualización, en tanto que no se requiere de mayor especialización o conocimiento para determinar las hipótesis previstas en el artículo 58-2 de la LFPCA.
- El plazo de 15 días es un plazo razonable para la interposición de la demanda del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria.
- El Magistrado Instructor tiene la facultad de desechar las demandas si estas no se ajustan a lo previsto en la LFPCA.

contraviene la citada norma Convencional al carecer de claridad para su interposición, tan es así que la SCJN se ha venido pronunciando al respecto.

Por otro lado, la rapidez con que se resuelvan los asuntos promovidos ante el Tribunal, deberá de considerarse una carga para los juzgadores y no para los solicitantes de justicia, entendiendo, que la expedites en la resolución de los asuntos deberá de ser una obligación para el Tribunal y no una carga procesal para los promoventes o una disminución a sus derechos.

De ésta manera, en el supuesto en el que se deseche de plano la demanda en la vía sumaria interpuesta a partir del día 16, quebrantaría la protección que brinda a los gobernados el artículo 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos al no procurar un recurso realmente efectivo, claro y sencillo, que establezca específicamente los pasos a seguir para su interposición, su tramitación, sus alcances y sus consecuencias jurídicas.

#### **4.2.4 Interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de la inclusión del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria en la LFPCA**

A continuación, se citará una breve reseña en orden cronológico de las interpretaciones que la SCJN ha realizado a la LFPCA a partir de la inclusión del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, ya que las reformas a la citada ley acarrearón diversas contradicciones de tesis y la necesidad de ese Alto Tribunal de pronunciarse al respecto, asimismo, se refutarán dichas

interpretaciones por considerarlas contrarias a lo prescrito en los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos y aplicables a la materia administrativa, específicamente a lo previsto en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 5 del Pacto Interamericano de Derechos Civiles y Políticos; cabe señalar que las tesis mencionadas podrán ser consultadas en el apartado de *Información complementaria* que se encuentra al final de la presente investigación:

1. TESIS	RESUMEN
<p><b>Aislada XXXI/2013 (10ª)</b>  <b>Primera Sala</b>  <b>8 de agosto de 2012</b></p> <p>(Ver anexo 1 de la Información Complementaria)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El artículo 58-2 de la LFPCA no viola el derecho de acceso efectivo a la justicia previsto en el artículo 17 Constitucional, toda vez que el legislador consideró necesario implementar la vía sumaria con la finalidad de resolver rápidamente los asuntos promovidos ante el Tribunal.</li> <li>• Adicionalmente de que el plazo de 15 días previsto para la interposición de dicho juicio no le impide al administrado acudir ante los Órganos Jurisdiccionales.</li> </ul>

Sobre éste punto podemos opinar que el criterio de la Sala es ponderar la celeridad de la resolución sobre la posibilidad efectiva de acceso a los medios de defensa ante el TFJFA, de lo que desprende que ésta tesis contraviene a uno de los principios fundamentales previstos en el artículo 1º de la CPEUM, que contempla al principio de *interdependencia*, que se refiere a que la interpretación y aplicación de la norma debe de ser en conjunto y no podrá velarse por un derecho humano y violarse otro, de lo que se desprende que la procuración de una justicia con celeridad no puede tener mayor importancia que el derecho humano de acceso a la justicia efectiva y correcta, siendo que, deberá de velarse en todo momento por el derecho que más beneficie al gobernado, atendiendo al artículo 5



del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que a la letra establece lo siguiente:

*“5.1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.*

*5.2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.”*

A continuación se citará a la Tesis Aislada XXXII/2013 (10ª) emitida por la Primera Sala el día 08 de agosto de 2012:

2. TESIS	RESUMEN
<p><b>Aislada XXXII/2013 (10ª) Primera Sala 8 de agosto de 2012</b></p> <p>(Ver anexo 2 de la Información Complementaria)</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• El plazo de 15 días para interponer el juicio en la vía sumaria no viola el principio <i>pro persona</i> previsto en el artículo 1o. Constitucional toda vez que un plazo mayor para la interposición de la demanda no implica una protección más amplia al derecho de acceso a la justicia efectiva.</li><li>• Asimismo, no se demuestra que este plazo sea insuficiente, ni se demuestra la manera en que repercute éste plazo para alcanzar una justicia más eficaz.</li></ul>

La vía sumaria se implementó con el objetivo de que el gobernado accediera a una justicia rápida, en un procedimiento cuya tramitación sea más corta, siendo una obligación para el Tribunal el emitir una resolución de manera más ágil y expedita y no para restringir el derecho de los gobernados para que el Tribunal resuelva los asuntos promovidos ante el mismo, en caso contrario, se le estaría determinando una carga adicional al promovente, al tener que demostrar a los

Magistrados del TFJFA las prerrogativas a que tiene derecho; aunado al hecho de que si la ley no es clara, no es una causa imputable al particular y no tendrá la obligación de interpretarla, ni mucho menos facultades para ello.

Lo anterior, se puede sustentar en la siguiente tesis aislada, que si es aplicable para la materia fiscal, también lo es para la materia administrativa:<sup>106</sup>

**“LEYES FISCALES, APLICACION RESTRICTIVA DE LAS.** *El que las normas fiscales sean de aplicación restrictiva sólo significa que no deben extenderse por analogía en perjuicio del contribuyente, y que no cabe exigir sino las cargas establecidas en la ley, sin ampliarlas, aumentarlas o agravarlas; pero el artículo 11 del Código Fiscal no previene que una norma tributaria deba aplicarse aisladamente, sin conexión con las demás, o que haya de interpretarse sin tener en cuenta su propia finalidad y el sistema a que dicha norma pertenece.”*<sup>107</sup>

Así entendemos que las normas no deben de extenderse por analogía en perjuicio del gobernado y que no cabe exigir sino las cargas establecidas en la ley, sin ampliarlas, aumentarlas o agravarlas; así, una norma no debe de aplicarse aisladamente, sin conexión con las demás o de interpretarse sin tener en cuenta su finalidad y el sistema a que dicha norma pertenece, de lo que se desprende que la vía sumaria se implementó con el objetivo de que el gobernado acceda a una justicia rápida y no para restringir la presentación de su juicio contencioso administrativo ante el TFJFA, siendo que debería ser factible que la demanda que encuadre en la vía sumaria y que sea interpuesta con posterioridad al día 15 pero

---

<sup>106</sup> Tesis Aislada 1004305, “ANALOGIA. PROCEDE LA APLICACION POR, DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.” Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. Amparo en Revisión 236/93, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XII, Diciembre de 1993, p. 829. VER ANEXO 21 DEL APARTADO DE INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA.

<sup>107</sup> Tesis aislada 268923, “LEYES FISCALES, APLICACION RESTRICTIVA DE LAS”, Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, p. 169. VER ANEXO 10 DEL APARTADO DE INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA.

antes del día 45, se declare improcedente por dicha vía y se tramite por la vía ordinaria.

Asimismo, el principio de aplicación restrictiva determina que no cabe exigir sino las cargas establecidas en la ley, por lo que las normas que regulan al juicio sumario deberán de estar expresamente determinadas en la LFPCA y el hecho de que se deseché por extemporánea la demanda en la vía sumaria, sin otorgar la posibilidad al gobernado de dar trámite a su juicio por la vía ordinaria, debería de estar específicamente regulado en dicho ordenamiento jurídico.

Por otro lado, citaremos a la única Tesis de Jurisprudencia emitida por la SCJN en relación al juicio contencioso administrativo en la vía sumaria:

3. TESIS	RESUMEN
<p><b>Jurisprudencia 2a./J.46/2013 (10a.) Segunda Sala 6 de marzo de 2013</b></p> <p>(Ver anexo 3 de la Información Complementaria)</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La vía sumaria deberá de tramitarse dentro del plazo de 15 días a partir de la notificación de la resolución, de no ser así, ésta será desechada, atendiendo al artículo 38, fracción I de la LOTFJFA.</li><li>• Sin embargo, cuando en la resolución impugnada se informe al particular que cuenta con un plazo distinto para promover dicho juicio, deberá de estimarse oportuna la demanda presentada dentro del plazo señalado por la autoridad emisora, de conformidad con el artículo 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.</li></ul>

Respecto a éste criterio podemos argumentar que toda actuación o resolución emitida por los Tribunales deberá de estar debidamente fundada y motivada, siendo que no puede condenarse a persona alguna si no existe un precepto legal exactamente aplicable al caso concreto en el que se determinen expresamente las consecuencias jurídicas de su actuar o no actuar, así la SCJN en el presente caso está interpretando de manera indebida a la LFPCA, lo cual se explicará a

continuación: cuando en la sentencia o acto se citan preceptos legales, pero no son aplicables al caso concreto y se exponen las razones que la autoridad tuvo para dictar la resolución, pero no corresponden al caso específico, objeto de decisión, o bien, cuando no existe adecuación entre los motivos invocados en el acto de autoridad y las normas aplicables a éste, se estará contraviniendo a los artículos 14 y 16 Constitucionales que consagran a las garantías de debida fundamentación y motivación de todo acto de autoridad, lo anterior de conformidad con la Tesis de Jurisprudencia “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU DISTINCIÓN ENTRE SU FALTA Y CUANDO ES INDEBIDA”,<sup>108</sup>

Por otro lado, si bien es cierto que la Tesis Jurisprudencia 2a./J.46/2013 (10a.) publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en abril de 2012 vela por los derechos del promovente al establecer que si en la resolución impugnada se informa al particular que cuenta con un plazo distinto para promover el juicio en la vía sumaria, deberá de estimarse oportuna la demanda presentada dentro del plazo señalado por la autoridad emisora; también es cierto que dicha tesis de jurisprudencia no vela por la calidad de administrado, ya que como se fundamenta en el artículo 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, se entiende que únicamente hace referencia a los contribuyentes, a pesar de que la vía sumaria es aplicable para ambas calidades de promoventes “contribuyentes y administrados”, lo que vulnera a todas luces el derecho de igualdad de los administrados previsto en el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el que se menciona que todas las personas son iguales

---

<sup>108</sup> Tesis de Jurisprudencia en Materia Común I.6o.C. J/52 con número de Registro 173565, publicada en el Semanario Judicial de la Federación en la Novena Época, en el mes de Enero de 2007: “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU DISTINCIÓN ENTRE SU FALTA Y CUANDO ES INDEBIDA”. CONSULTAR ANEXO 22 DEL APARTADO DE INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA.

ante la ley, en consecuencia, deberán de contar con el mismo derecho e igual protección sin discriminación.<sup>109</sup>

A pesar de que la Tesis de Jurisprudencia 2a./J.46/2013 (10a.) determina que la vía ordinaria será procedente cuando la autoridad emisora establezca en la resolución impugnada que el particular cuenta con un plazo distinto para promover el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, no se subsana la laguna de ley existente en el artículo 58-2 último párrafo de la LFPCA, ya que la demanda interpuesta por el particular con posterioridad al día 15 pero antes día 45 y que no encuadre en el supuesto anterior, se desechará de plano,

Otra de las tesis a que haremos referencia es la Tesis Aislada 2a. XXII/2013 (10a.):

4. TESIS	RESUMEN
<p><b>Aislada 2a. XXII/2013 (10a.)</b> <b>Segunda Sala</b> <b>6 de marzo de 2013</b></p> <p>(Ver anexo 4 de la Información Complementaria)</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La reducción del plazo de 45 a 15 días para la presentación de la demanda en la vía sumaria, no viola el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 Constitucional toda vez que no impide a los interesados que acudan ante los Órganos Jurisdiccionales; adicionalmente de que dicho plazo se justifica porque la vía sumaria tiene como característica principal la reducción de plazos.</li></ul>

Respecto a este criterio consideramos que en las leyes aplicables al caso concreto, no deberán de existir oscuridades o imprecisiones en los plazos, hipótesis o en general en los preceptos aplicables; en caso de que existan lagunas de ley el juzgador atendiendo a los Tratados Internacionales tiene el deber de

<sup>109</sup> Cfr. **Artículo 24.** Convención Americana sobre Derechos Humanos. Igualdad ante la Ley.- Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

interpretarla de la manera en que preserve la Constitucionalidad de la norma impugnada, es decir que se apege al mayor beneficio otorgado al gobernado al momento de interpretar la LFPCA.<sup>110</sup>

Asimismo, si bien es cierto que la presente tesis aislada determina que no se impide a los interesados que acudan ante el TFJFA, tampoco justifica objetivamente que el plazo de 15 días para presentar la demanda en la vía sumaria sea el idóneo y suficiente, toda vez que la cuantía como elemento esencial para la procedencia del juicio en la vía sumaria, no es un factor determinante para deducir si el asunto es fácil, difícil o incluso de imposible reparación, lo cual transgrede al artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o mejor conocida como el Pacto de San José, que prevé que toda persona tiene derecho a acceder a un recurso sencillo, rápido y efectivo, en donde no se menoscaben sus derechos y tengan la opción de ser escuchados y juzgados ante los Tribunales previamente establecidos.

A continuación referiremos a la Tesis Aislada XXIII/2013 (10a.) emitida por la Segunda Sala de la SCJN el día 06 de marzo de 2013:

5. TESIS	RESUMEN
<p><b>Aislada 2a. XXIII/2013 (10a.) Segunda Sala 6 de marzo de 2013</b></p> <p>(Ver anexo 5 de la Información Complementaria)</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• El plazo de 15 días hábiles para la interposición del juicio en la vía sumaria es un plazo razonable para que el gobernado prepare una defensa adecuada y pueda allegarse de las constancias necesarias para sustentar su pretensión.</li></ul>

<sup>110</sup> Tesis Aislada Constitucional, número 160584, “CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, p. 550. VER ANEXO 14 DEL APARTADO DE INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA.

De la anterior tesis aislada concluimos que hoy en día, en lugar de que la vía sumaria sea vista como una alternativa para la resolución pronta de los asuntos que conoce el TFJFA, se ha convertido en una herramienta de restricción para el ejercicio de los derechos de los gobernados, ya que de ésta manera el TFJFA reduce sus números y con ello su carga de trabajo.

Lo anterior se materializa en un retroceso al derecho adquirido de sustanciar un procedimiento en donde se determinen claramente las consecuencias jurídicas de interponer la demanda en la vía sumaria con posterioridad al día 15 hasta antes del día 45, lo que contraviene al artículo 14 de la CPEUM.

Por otro lado, ésta tesis no manifiesta un fundamento real y objetivo para determinar que el plazo de 15 días para interponer el juicio en la vía sumaria es un plazo razonable para que el gobernado prepare una defensa adecuada.

En este orden de ideas, la Tesis Aislada 2a. XXIV/2013 refiere lo siguiente:

6. TESIS	RESUMEN
<p><b>Aislada 2a. XXIV/2013 (10a.) Segunda Sala 6 de marzo de 2013</b></p> <p>(Ver anexo 6 de la Información Complementaria)</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• El artículo 58-2 de la LFPCA no representa dificultad para advertir su actualización, ya que si bien es cierto, que el último supuesto de dicho artículo (relativo a la impugnación de las resoluciones definitivas dictadas en violación a una jurisprudencia de la Suprema Corte o a una del Pleno de la Sala Superior del TFJFA) pudiera estimarse que no es de fácil determinación, esto no se traduce en la inconstitucionalidad del artículo 58-2, ya que en el mismo artículo se determina que la demanda en dichos supuestos deberá tramitarse a pesar de que se presente fuera los 15 días previstos en aquel numeral.</li></ul>

Si la ley es oscura e irregular como en el caso que nos compete, el Magistrado Instructor deberá de limitarse a señalar la improcedencia del juicio en la vía sumaria, en caso de que sea presentado a partir del día 16 hasta antes del día 45, deberá de tramitarlo en la vía ordinaria, sino fuese así se contravendría el espíritu del legislador, ya que su finalidad última no fue dejar en estado de indefensión al gobernado, sino contrariamente fue agilizar el procedimiento velando por mayores derechos del mismo.

Lo anterior, se respalda en el derecho humano de acceso a la justicia, entendiendo a éste como el derecho de toda persona a tener un ámbito en el cual hacer valer el derecho de que se crea asistida y de lograr la satisfacción de éste, debiéndose procurar en todo momento la protección del sistema jurisdiccional administrativo, con fundamento en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o mejor conocida como el Pacto de San José, lo cuales fueron mencionados en el punto 4.1.2 del presente Capítulo.

Otra tesis a citar es la Tesis Aislada 2a. XXV/2013 (10a.), la cual se explicará a continuación:

7. TESIS	RESUMEN
<p><b>Aislada</b> <b>2a. XXV/2013 (10a.)</b> <b>Segunda Sala</b> <b>6 de marzo de 2013</b></p> <p>(Ver anexo 7 de la Información Complementaria)</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• El artículo 58-2 de la LFPCA respeta el principio de justicia, contenido en el artículo 17 de la CPEUM, toda vez que el plazo para la presentación de la demanda de 45 a 15 días, no implica que deje de haber un recurso o medio de impugnación efectivo, sino por el contrario, con la reducción de los plazos se favorece el principio de justicia pronta.</li></ul>



Este criterio contraviene al principio de *progresividad*, rector de los Derechos Humanos y previsto en el artículo 1º de nuestra Constitución Política, del cual se desprende que los derechos de las personas deberán de aumentar en calidad y cantidad y no sólo enfocarse en meras cuestiones de legalidad; suponiendo sin conceder que así fuera, el debido cumplimiento a las mismas exigiría un precepto legal que determine clara y expresamente las hipótesis a que estarán sujetos los gobernados, por lo que la reducción de los plazos no regulados de manera clara y la omisión en el ordenamiento legal de sus consecuencias, impide un recurso efectivo, lo cual contraviene la idea de que la organización del sistema jurídico mexicano deberá de estar basado en el respeto a los Derechos Humanos.

Asimismo, se mencionará al octavo criterio emitido por la SCJN con número de tesis 2a. XXVI/2013 (10a.):

8. TESIS	RESUMEN
<p style="text-align: center;"><b>Aislada</b> <b>2a. XXVI/2013 (10a.)</b> <b>Segunda Sala</b> <b>6 de marzo de 2013</b></p> <p>(Ver anexo 8 de la Información Complementaria)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La disminución del plazo de 45 a 15 días para presentar la demanda del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria respeta el principio de progresividad de los derechos humanos contenido en el artículo 1o. de la CPEUM y no viola su artículo 17, pues aun cuando se partiera de la hipótesis de que la reducción del plazo pudiera ser regresiva, no sería violatoria de ese derecho, ya que debe ponderarse que con ella se logra el fin constitucional de obtener una justicia pronta.(Ver Anexo 8).</li> </ul>

Derivado de lo anterior, señalaremos que los Magistrados Instructores del TFJFA y los mismos integrantes de la SCJN están obligados a aplicar o a interpretar de manera más restringida las normas que establezcan límites a los derechos humanos, lo cual se encuentra fundamentado en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o mejor conocida como el Pacto de San

José y en el artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Tratados Internacionales que hoy en día forman parte de la Ley Suprema de la Unión de conformidad con el artículo 133 Constitucional, así independientemente de que los promoventes obtengan una justicia pronta, ésta deberá de ser efectiva:

*“Artículo 29. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: (a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; (b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; (c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y (d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.*

*Artículo 5. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1.) Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él. (2.) No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.”*

Para concluir con las interpretaciones que la SCJN ha emitido en torno al juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, haremos alusión a la Tesis Aislada 2a. XXVII/2013 (10a.):

9. TESIS	RESUMEN
<p style="text-align: center;"><b>Aislada 2a. XXVII/2013 (10a.) Segunda Sala 6 de marzo de 2013</b></p> <p>(Ver anexo 9 de la Información Complementaria)</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• En los artículos 58-1 al 58-15 de la LFPCA no se advierte la consecuencia jurídica de la presentación extemporánea de la demanda del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, bajo esa tesitura debe de estarse a lo establecido por las demás disposiciones que resuelvan esa aparente laguna normativa; de la interpretación del último párrafo del artículo 58-2 y fracción I del artículo 38 de la LOTFJFA se advierte que los Magistrados Instructores tienen la facultad de desechar la demanda sino es presentada dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, por la inobservancia del actor a una de las reglas básicas para la sustanciación del juicio; con excepción de la hipótesis en las que se impugnen resoluciones definitivas que violen una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de leyes o una del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. (Ver Anexo 9)</li></ul>

Respecto a éste criterio argumentaremos que deberá de distinguirse entre la falta y la indebida fundamentación y motivación; toda vez que por lo primero se entiende a la ausencia total de la cita de la norma en que se apoya una resolución; mientras que la segunda se actualiza cuando en la sentencia o acto se citan preceptos legales, pero no son aplicables al caso concreto y se exponen las razones que la autoridad tuvo para dictar la resolución, tal y como se desprende

de la tesis de jurisprudencia en Materia Común I.6o.C. J/52 con número de Registro 173565, publicada en el Semanario Judicial de la Federación en la Novena Época, Tomo XXV, en el mes de Enero de 2007, página 2127:

**“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU DISTINCIÓN ENTRE SU FALTA Y CUANDO ES INDEBIDA.** *Debe distinguirse entre la falta y la indebida fundamentación y motivación; toda vez que por lo primero se entiende la ausencia total de la cita de la norma en que se apoya una resolución y de las circunstancias especiales o razones particulares que se tuvieron en cuenta para su emisión; mientras que la diversa hipótesis se actualiza cuando en la sentencia o acto se citan preceptos legales, pero no son aplicables al caso concreto y se exponen las razones que la autoridad tuvo para dictar la resolución, pero no corresponden al caso específico, objeto de decisión, o bien, cuando no existe adecuación entre los motivos invocados en el acto de autoridad y las normas aplicables a éste”.*

Derivado de lo anterior, si bien es cierto que el artículo 14 de la LFPCA especifica ciertos supuestos de procedencia en la vía ordinaria de los asuntos que debían de promoverse en la vía sumaria, también es cierto que si la ley no es expresa al determinar que no procederá la vía ordinaria en los demás supuestos, entenderemos que no hay persona que esté obligada a hacer lo que no se prevé específicamente en la ley, lo anterior, se sustenta en la Tesis Jurisprudencial Constitucional y Administrativa número 174326, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en la Novena Época, Tomo XXIV, Agosto de 2006, p. 1667:

**“TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.** *El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una lex certa que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a*

*complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.”*

Por lo que si bien es cierto que el principio de tipicidad hace referencia a la materia penal, también es cierto que se hace extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón; entendiendo que la demanda interpuesta con posterioridad al día 15 en la vía sumaria no deberá desecharse, sino contrariamente, deberá tramitarse en la vía ordinaria, atendiendo al principio pro persona y al artículo 29 punto 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en donde se establece que las interpretaciones de ley se realizarán otorgando un mayor beneficio a los individuos, asimismo, que toda persona estará sujeta únicamente a las limitaciones establecidas por la ley, esto con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de las mismas, motivo por el cual, se considera que el presente criterio jurisprudencial debería de ser desaplicado.

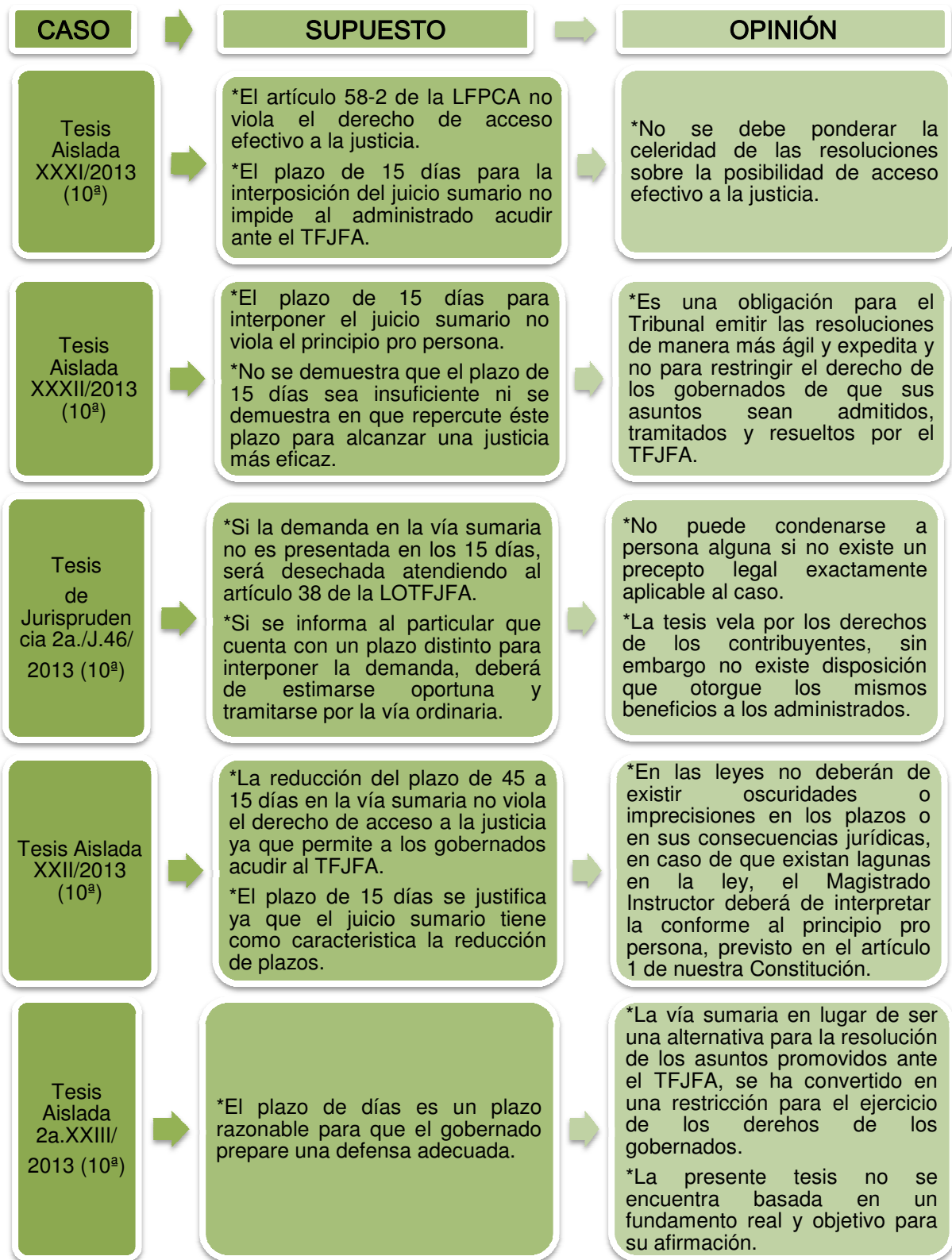
Una vez citadas las tesis vertidas por la Primera y Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia en relación a la incorporación de la vía sumaria en la LFPCA, concluimos que ocho de los nueve criterios expuestos son contrarios al principio pro persona o pro *homine* previsto en el artículo 1o de nuestra Constitución y

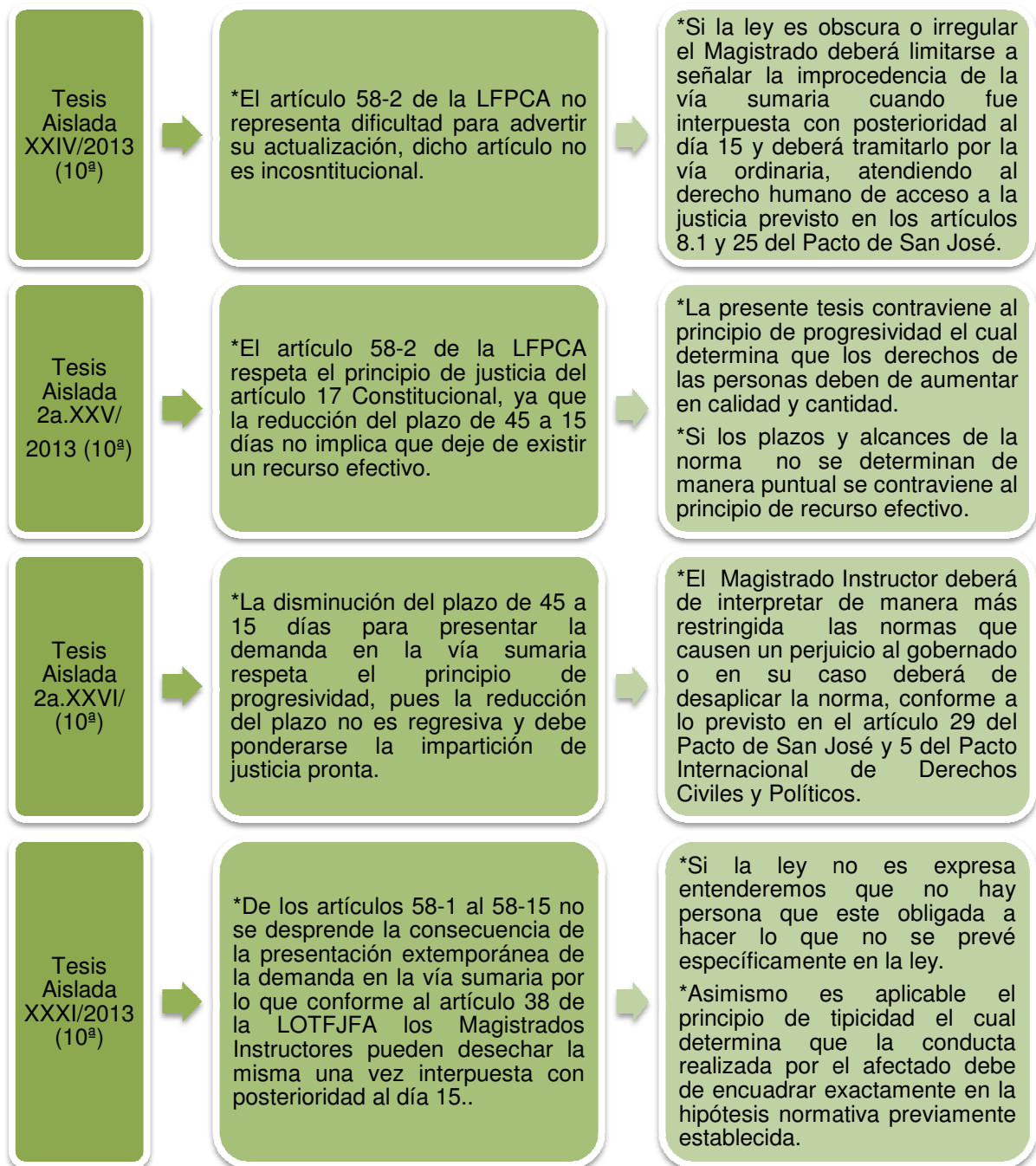
contravienen lo establecido en la tesis con rubro *“PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”* la cual establece que todas las autoridades del Estado Mexicano, específicamente en el caso que nos ocupa los Magistrados del TFJFA deberán de interpretar a la LFPCA de la siguiente manera: (a) en sentido amplio, deberán de interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; (b) en sentido estricto, cuando existen varias interpretaciones jurídicamente válidas, los juzgadores deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano es parte para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y (c) podrán inaplicar la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.<sup>111</sup>

A continuación, de manera breve se citarán los puntos principales vertidos en las interpretaciones realizadas por la SCJN en torno a la incorporación del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria a la LFPCA:

---

<sup>111</sup> Cfr. Tesis Aislada Constitucional **LXIX/2011(9<sup>a</sup>.)**, número de Registro 160589, *“PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, Libro III, Diciembre de 2011, p. 552. VER ANEXO 20 DEL APARTADO DE INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA.







#### 4.2.4 Medios de impugnación procedentes en el desechamiento del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria de acuerdo con la reforma Constitucional de 10 de junio de 2011

El que no se admita el juicio contencioso administrativo en la vía ordinaria una vez que fue desechado por improcedente en la vía sumaria provoca que el contribuyente y el administrado opten por agotar todos los recursos de ley existentes, lo cual difiere con la intención del legislador al simplificar los plazos y el procedimiento en la vía sumaria.

A la incorporación de la vía sumaria en la LFPCA y derivado de las inconsistencias de ley, se han presentado diversas situaciones desfavorables para el particular, las cuales serán explicadas enunciativa más no limitativamente a continuación:

<b>MEDIO DE IMPUGNACIÓN</b>	<b>PROBLEMÁTICA</b>
<b>RECURSO DE RECLAMACIÓN</b>	<p>Una vez que el particular promueve el juicio contencioso administrativo en la vía ordinaria en contra de una resolución en la que se le determina un pago por una cantidad superior a cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión (\$118,187.00 aproximadamente) la Sala de conocimiento puede acordar el desechamiento del mismo al considerar que no fue interpuesto dentro de los 15 días previstos para la vía sumaria, lo anterior atendiendo al penúltimo párrafo del artículo 58-2 de la LFPCA.</p> <p>Por otro lado, el penúltimo párrafo del artículo 58-2 establece lo siguiente:</p> <p><i>“Para determinar la cuantía en los casos de los incisos I), III) y V), sólo se considerará el crédito principal sin accesorios ni actualizaciones. Cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de esta vía.”</i></p> <p>Del citado artículo se desprende que cuando en un</p>

## **RECURSO DE RECLAMACIÓN**

mismo acto se contenga más de una resolución de los incisos I), III) y V), es decir, de las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos que fijen en cantidad líquida un crédito fiscal, las resoluciones que exijan el pago de créditos fiscales y las resoluciones recaídas a un recurso administrativo cuando la recurrida sea alguna de las autoridades mencionadas y el importe de las mismas no exceda la cantidad de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión (\$118,187.00 aproximadamente); no se acumulará el monto de cada una de las resoluciones.

Derivado de lo anterior, el gobernado puede considerar que su demanda procede en la vía ordinaria, toda vez la autoridad responsable en una misma resolución estableció diversas determinaciones, todas ellas por una cantidad superior a cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, sin considerarlas por separado, de lo que deriva la confusión del promovente al momento de impugnar la resolución al no tener claro si deberá impugnarla por la vía sumaria u ordinaria.

Posteriormente, la demanda es desechada por la vía ordinaria, ya que las determinaciones debían de recurrirse por separado mediante la vía sumaria. Adicionalmente, de que el desechamiento pudo haber sido notificado mediante el Boletín Electrónico.

Así, el particular interpone su recurso de reclamación en contra del acuerdo que desechó la demanda, sin embargo como única opción lo hace dentro de los 15 días establecidos en el artículo 60 de la LFPCA (disposición aplicable para la vía ordinaria), ya que al haber sido notificado por Boletín Electrónico no pudo hacerse conocedor debidamente del desechamiento del mismo, lo cual le impidió interponerlo dentro de los 5 días previstos en el artículo 58-8 de la LFPCA (disposiciones aplicables para la vía sumaria) perdiendo así su derecho para interponer dicho recurso de reclamación por estar precluido su plazo para hacerlo.

Una vez citada la hipótesis anterior, podemos opinar que el juicio en la vía sumaria se implementó para agilizar la resolución de los juicios promovidos ante el mismo y no para que los particulares se encuentren en constante pugna con el Tribunal o para que promuevan reiteradamente recursos con la finalidad de accesar a la justicia a que tienen derecho, motivo por el cual, sería prudente subsanar las lagunas previstas en las disposiciones para la vía sumaria en la LFPCA.

Asimismo, opinamos que el Boletín Electrónico es una buena opción para agilizar los procedimientos en los juicios presentados ante el TFJFA, sin embargo el hecho de que los Magistrados del Tribunal en algunas ocasiones notifiquen actos trascendentes por este medio, merma a todas luces el derecho de audiencia de los gobernados, que se encuentra previsto en el artículo 14 de la CPEUM.

Aunado al hecho de que en la reforma en la que se incluyeron las disposiciones relativas al Boletín Electrónico no se tomó en consideración el supuesto de que los gobernados no cuenten con la capacidad intelectual o económica para acceder a los medios electrónicos, o simplemente no cuenten con la tecnología para hacerlo, de lo que se desprende su imposibilidad para ejercitar de manera idónea su derecho de defensa y de igualdad previstos en los artículos 8 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

***“Artículo 8. Garantías Judiciales***

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

***Artículo 24. Igualdad ante la Ley***

*Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.”*

Así, en el supuesto en que fuera procedente el juicio contencioso administrativo en la vía ordinaria una vez que fue desechado en la vía sumaria (por ser presentado con posterioridad al día 15 hasta antes del día 45), los Magistrados Instructores estarían actuando con apego en lo establecido en las reformas en materia de Derechos Humanos, realizando la dilucidación del texto jurídico con inclinación al mayor beneficio de los gobernados, lo que tendría como consecuencia la debida tutela de los derechos de los contribuyentes y administrados.

En este orden de ideas es importante señalar que del artículo 58-2 penúltimo párrafo se desprende otra confusión para los gobernados, ya que en muchas ocasiones en las determinaciones efectuadas por las autoridades emisoras se expresa un monto general a pagar y no así un monto independiente por cada una de las resoluciones.

<b>MEDIO DE IMPUGNACIÓN</b>	<b>PROBLEMÁTICA</b>
<b>JUICIO DE AMPARO</b>	El particular afectado por el desechamiento de su demanda en la vía ordinaria y ante la improcedencia del recurso de reclamación, promueve juicio de Amparo Directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa; en consecuencia los Magistrados de ese Alto Tribunal determinan la improcedencia de dicho Amparo, ya que el promovente no agotó las instancias procedentes ante el TFJFA, es decir, el recurso de reclamación para la vía sumaria en tiempo y forma.

Derivado de lo anterior y atendiendo a los criterios emitidos por la SCJN en los que se ha mencionado que el hecho de que no proceda el juicio contencioso administrativo en la vía ordinaria con posterioridad al término de 15 días para interponerlo en la vía sumaria no constituye una transgresión al derecho de defensa del particular ya que para ello cuenta con el juicio de Amparo Directo; habremos de opinar que el TFJFA fue creado para sustanciar y resolver los juicios

de su competencia y no para dejar en manos del Poder Judicial la resolución de las controversias competencia del Tribunal.

Mencionado lo anterior y a fin de que sean comprendidas de una mejor manera las hipótesis citadas, a continuación señalaremos un ejemplo que aconteció en la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación en el año 2013 pero que al día de hoy sigue en estudio:

En el juicio de nulidad número 131/13-EOR-01-9 promovido por la persona moral NADRO, S.A. DE C.V. ante la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación, el día 09 de enero de 2013 el representante legal de dicha empresa demandó la nulidad de una resolución administrativa de fecha 03 de octubre de 2012 por la que el Director de Apoyo Legal de la Subsecretaría de Hidrocarburos de la Secretaría de Energía impuso a la demandante once multas por la cantidad de \$62,330.00 cada una, por infracción a la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional del Ramo de Petróleo y al Reglamento del Gas Licuado de Petróleo.

Por auto de 29 de enero de 2013 dicha Sala desechó la demanda interpuesta por extemporánea, en virtud de haberse presentado fuera del plazo legal para la interposición de la misma en la vía sumaria, por lo que el recurrente interpuso recurso de reclamación.

Mediante sentencia interlocutoria de 19 de marzo de 2013 se resolvió el citado recurso de reclamación, confirmándose el auto recurrido.

En contra de la determinación derivada del recurso de reclamación, la parte actora interpuso juicio de amparo, el cual conoció el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien en ejecutoria de 10 de diciembre de 2013 concedió el amparo y protección de la justicia bajo las siguientes consideraciones:

- *Se advierte que la autoridad administrativa impuso a la hoy quejosa diversas multas por que omitió cumplir con la obligación de presentar informes trimestrales, siendo que estos fueron impuestos en una sola resolución, es decir, aunque la autoridad desglosó las multas separándolas por trimestres y años en que se cometieron las infracciones, no implicó de forma alguna que se tratara de diversas resoluciones, sino que corresponden a una sola.*
- *Así, es posible afirmar que son fundados los argumentos en estudio, pues en el caso concreto el juicio de nulidad debió seguirse a la luz de las disposiciones que rigen el procedimiento ordinario y no así el sumario.*
- *Por otro lado el penúltimo párrafo del artículo 58-2 establece lo siguiente: "Para determinar la cuantía en los casos de los incisos I), III) y V), sólo se considerará el crédito principal sin accesorios ni actualizaciones. Cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de esta vía.", así, se entenderá que no se acumularán las cantidades que correspondan a diversos tipos de resoluciones a efecto de determinar la cuantía que indica si procede o no el juicio de nulidad en la vía sumaria.*
- *Por lo que el artículo 58-2 de la LFPCA en ninguna forma establece que cuando en una misma resolución se impongan diversas multas por infracciones, éstas no se puedan sumar a efecto de determinar su cuantía total del asunto, máxime a que la separación de las multas obedeció a una clasificación por periodo y no a diversos tipos de resoluciones como lo prevé dicho precepto, por lo que efectivamente establece que no pueden adicionarse entre sí las cantidades que correspondan a diversos tipos de resoluciones de las enunciadas en el precepto.*
- *Por tanto, la Sala hizo una inadecuada interpretación de lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 58-2.*
- *En este sentido el monto de la determinación nula no se ubicó dentro de la hipótesis para la vía sumaria ya que la suma de las multas fue por una cantidad mayor a cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión como lo establece el artículo 58-2 de la LFPCA.*
- *Luego al no ubicarse en el supuesto normativo mencionado tampoco fue correcto que la Sala determinara que la demanda debía tramitarse por la vía sumaria.*

Por lo que el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa concedió el Amparo y Protección de la Justicia a la persona moral NADRO S.A. de C.V.

Posteriormente, el día 04 de febrero de 2014 la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación, resolvió el Recurso de Reclamación en cumplimiento a la Ejecutoria de Amparo 461/2013 emitida por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, de la siguiente manera:

**“PRIMERO.-** (...)

**SEGUNDO.-** (...)

**TERCERO.-** *Este cuerpo Colegiado procede al estudio conjunto de los agravios primero y segundo, del recurso que nos ocupa, en virtud de que se encuentran relacionados entre sí, en lo que medularmente la reclamante aduce:*

*Que el acuerdo de fecha 29 de enero de 2012, por el que se desechó el escrito de demanda motivo del presente juicio, es improcedente y carece de una correcta motivación, en razón de que violenta el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo referido al mayor beneficio del contribuyente, esto es principio pro persona.*

(...)

*Añade que del análisis que se efectúe a la procedencia de la vía sumaria contenida en el artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se advierte que no contempla ninguna sanción como lo es el desechamiento del escrito inicial de demanda, por lo que la falta de una norma expresa que faculte a la autoridad en desechar su escrito inicial de demanda por extemporáneo, se deberá de seguir lo dispuesto a la vía tradicional, es decir, a la ordinaria, que guarda fundamento en el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el que se señalan 45 días, para la procedencia de la vía para impugnar la vía administrativa, por lo que la demanda de nulidad que nos ocupa no se encontró dentro de ese término.*

*Que la interpretación que evidentemente causa mayor beneficio al contribuyente, es la que sostiene que en el caso de razón de temporalidad no puede tramitarse el juicio de nulidad por la vía sumaria, deberá de llevarse en la ordinaria en casos de estar dentro del plazo de 45 días para ello, puesto que se le está dejando en estado de indefensión a su poderdante al pretender imponer una vía por la cual pasó desapercibida su procedencia por parte de la autoridad emisora, puesto que al permitir que acontezca dicho error, el Magistrado Instructor genera perjuicio insuperable para el ocurso al negarle el acceso a la justicia por causas ajenas a su conocimiento como gobernado, exceptuándose de conocer los agravios*

*causados en su perjuicio, dejando que, un acto que es a todas luces arbitrario e ilegal que permanezca.*

*(...)*”

En suma, la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación procedió a REVOCAR el auto recurrido para el efecto de que le Magistrado Instructor siguiendo los lineamientos del fallo emita el acuerdo que en derecho corresponda calificando el juicio en la vía ordinaria.

De lo que se desprende que en el supuesto en el que el demandante interponga su juicio contencioso administrativo por la vía ordinaria y no así por la vía sumaria, debido a que en una misma resolución la autoridad emisora impuso diversas infracciones o multas las cuales no fueron determinadas por separado y que en su conjunto son superiores a cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado a un año, la demanda debería declararse procedente por la vía ordinaria, ya que el solo hecho de que se tramite un procedimiento en la vía incorrecta aunque sea muy similar en cuanto a sus términos a la legalmente procedente, causa agravio al demandado y por ende constituye una violación a sus derechos sustantivos, ya que no se está administrando justicia en los plazos y términos establecidos en las leyes, sirve de apoyo a lo anterior la Tesis de Jurisprudencia en materia Común **1a./J. 74/2005**, la cual puede ser consultada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el mes de Agosto de 2005, emitida en la Novena Época y sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Tomo XXII, de la Página 107 que al rubro y texto establecen:

***“PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN UNA VÍA INCORRECTA. POR SÍ MISMO CAUSA AGRAVIO AL DEMANDADO Y, POR ENDE, CONTRAVIENE SU GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.-*** La existencia de diversas vías para lograr el acceso a la justicia responde a la intención del Constituyente de facultar al legislador para que establezca mecanismos que aseguren el respeto a la garantía de seguridad jurídica, la



*cual se manifiesta como la posibilidad de que los gobernados tengan certeza de que su situación jurídica será modificada sólo a través de procedimientos regulares, establecidos previamente en las leyes, esto es, en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ello, el solo hecho de que se tramite un procedimiento en la vía incorrecta, aunque sea muy similar en cuanto a sus términos a la legalmente procedente, causa agravio al demandado y, por ende, constituye una violación a sus derechos sustantivos al contravenir la referida garantía constitucional que inspira a todo el sistema jurídico mexicano, ya que no se está administrando justicia en los plazos y términos establecidos en las leyes.”*

Bajo el mismo contexto, por su importancia no omitimos señalar que en el supuesto en el que el particular promueva su recurso de reclamación fuera del plazo de 5 días previstos para la vía sumaria (ya sea porque se le notificó por Boletín Electrónico el desechamiento de su demanda o derivado de su confusión de que la vía procedente para tramitar su juicio era por la vía ordinaria) y atendiendo a los criterios arbitrarios que han venido teniendo las Salas de la SCJN, los Tribunales Colegiados en materia Administrativa tienen las herramientas necesarias para determinar que el promovente no agotó el principio de definitividad de la instancia, lo que tendrá como consecuencia que su oportunidad de defensa sea denegada y que la posibilidad de que su demanda sea admitida, estudiada y resuelta por los Magistrados del TFJFA sea completa y totalmente nula, lo cual contraviene a todas luces al artículo 1 de nuestra Constitución.

Por lo que concluimos que el artículo 58-2 de la LFPCA requiere ser clarificado en dos puntos medulares:

- Si es procede o no la vía ordinaria en el juicio que fue desechado por la vía sumaria al ser interpuesto a partir del día 16 hasta antes del día 45 por la vía sumaria.

- Si el TFJFA admitirá y dará trámite a las demandas que fueron promovidas en la vía ordinaria respecto de las resoluciones que debían de ser impugnadas independientemente en la vía sumaria.

Asimismo, habremos de precisar que cuando el Estado emite una resolución de cualquier tipo o aplica la ley deberá de apegarse a la legalidad y al respeto de los Derechos Humanos; el gobernado podrá exigir a los Poderes de la Unión el acatamiento de la norma jurídica, así mientras más apego tenga a ello, la actuación del Estado será mejor y se perfeccionará, logrando la compatibilidad de intereses y un equilibrio entre la exigencia y derechos del gobernado.





## CONCLUSIONES

1. El Legislador incorporó al juicio contencioso administrativo en la vía sumaria como una vía expedita, con el objetivo de que el gobernado acceda a una justicia rápida y en un procedimiento cuya tramitación sea más corta.
2. En la LFPCA no se determina expresamente que sucederá en caso de que el promovente interponga el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria con posterioridad al día 15 y antes del día 45 previsto en el último párrafo del artículo 58-2 del mismo ordenamiento legal.
3. El artículo 58-1 de la LFPCA menciona que el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria se tramitará y resolverá tomando en consideración las disposiciones específicas para su simplificación y abreviación y en lo no previsto se ordenará su tramite conforme a las demás disposiciones de ley, es decir, conforme a las reglas del juicio contencioso administrativo en la vía ordinaria.
4. En ningún artículo de las disposiciones aplicables para la vía sumaria de la LFPCA se establece expresamente si el juicio en la vía sumaria es o no optativo, por lo que el Magistrado Instructor deberá de interpretar el ordenamiento jurídico de una manera más amplia a favor del gobernado atendiendo al artículo 1° de la CPEUM.
5. En la LFPCA no se determina explícitamente si las resoluciones definitivas que se dicten en violación a una tesis de jurisprudencia de la SCJN en materia de inconstitucionalidad de leyes o a una jurisprudencia del Pleno de

la Sala Superior del TFJFA son supuestos de excepción a la regla de interposición del juicio sumario previsto en el último párrafo del artículo 58-2 o vienen a reafirmar lo establecido en el artículo 58-3 segundo párrafo, de que en caso de improcedencia de la vía sumaria, se tramitará el juicio por la vía ordinaria.

6. Ponderar la celeridad de la resolución (tramitación del juicio sumario) sobre la posibilidad efectiva de acceso a los medios de defensa ante el TFJFA (procedencia del juicio en la vía ordinaria una vez que fue desechado por la vía sumaria) contraviene al principio de interdependencia previsto en el artículo 1° de la CPEUM, el cual se refiere a que la interpretación y aplicación de la norma debe de ser en conjunto y no podrá velarse por un derecho humano y violarse otro; asimismo, contraviene al principio de progresividad del cual se desprende que los derechos de las personas deberán de aumentar en calidad y cantidad y no sólo enfocarse en meras cuestiones de legalidad.
  
7. En el supuesto en que se deseche de plano la demanda en la vía sumaria por ser interpuesta con posterioridad al día 15 pero antes del día 45 y no proceda por la vía ordinaria, se forzaría al promovente a realizar una función valorativa que resulta propia del órgano jurisdiccional al no existir una disposición expresa en la LFPCA que determine el desechamiento de la misma, lo anterior contravendría al artículo 1° de nuestra CPEUM en cuanto a una interpretación más amplia a favor de los gobernados y al artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Tratado Internacional del que el Estado Mexicano es parte y que es obligatorio que acate el TFJFA.

8. En el supuesto en que se deseche la demanda interpuesta en la vía ordinaria cuando debía de ser procedente por la vía sumaria, atendiendo artículo 58-2 penúltimo párrafo de la LFPCA en el que se establece que cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución, no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de la vía sumaria, se estaría violentando el derecho sustantivo de los promoventes, toda vez que el sólo hecho de que se tramite un procedimiento en la vía incorrecta, aún y cuando sea muy similar en cuanto a sus términos a la legalmente procedente, causa agravio al demandado y por ende se transgreden sus derechos humanos, ya que no se le está administrando justicia en los plazos y términos establecidos en las leyes, lo anterior de conformidad con la Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 74/2005 denominada "*PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN UNA VÍA INCORRECTA. POR SÍ MISMO CAUSA AGRAVIO AL DEMANDADO Y, POR ENDE, CONTRAVIENE SU GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA*" (Tesis de Jurisprudencia que puede ser consultada en el punto 4.2.4 de la presente investigación).
  
9. El hecho de que la demanda en la vía sumaria sea desechada de plano por haberse interpuesto con posterioridad al día 15 pero antes del día 45 y no sea procedente por la vía ordinaria, exigiría a los Magistrados un precepto legal en la LFPCA que determine expresamente las hipótesis a que estarán sujetos los gobernados, por lo que debe acudirse al aducido principio de tipicidad normalmente referido a la materia penal, pero que se ha hecho extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, tal y como se desprende de Tesis Jurisprudencial Constitucional y Administrativa denominada "*TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS*", de lo contrario se impediría a los gobernados la interposición de un recurso efectivo, contraviniendo la idea de que la organización del sistema jurídico mexicano deberá de estar

basado en el respeto a los Derechos Humanos (Ver anexo **13** de la información complementaria).

10. Toda actuación o resolución emitida por los Magistrados del TFJFA deberá de estar debidamente fundada y motivada de conformidad con los artículos 14 y 16 Constitucionales, siendo que no puede condenarse a persona alguna si no existe un precepto legal exactamente aplicable al caso concreto, en el que se determinen expresamente las consecuencias jurídicas de su actuar o no actuar, por lo que en el supuesto en que el juicio en la vía sumaria sea desechado por interponerse con posterioridad al día 15 previsto en el último párrafo del artículo 58-2 de la LFPCA hasta antes del día 45, éste deberá reencauzarse, admitirse y tramitarse por la vía ordinaria.
  
11. Si bien es cierto que la Tesis Jurisprudencia 2a./J.46/2013 (10a.) emitida por la SCJN vela por los derechos del gobernado al establecer que de acuerdo con el artículo 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente si en la resolución impugnada se informa al particular que cuenta con un plazo distinto para promover el juicio en la vía sumaria, deberá de estimarse oportuna la demanda presentada dentro del plazo señalado por la autoridad emisora; también es cierto que dicha jurisprudencia, sólo protege a la calidad de contribuyente a pesar de que la vía sumaria es aplicable para ambas calidades de promoventes “contribuyentes y administrados”, ya que los administrados no se rigen por la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, asimismo, los gobernados únicamente tienen derecho a que proceda su juicio en la vía ordinaria que debía ser tramitado en la vía sumaria si la autoridad emisora menciona en la resolución que cuenta con un plazo distinto para interponerlo, en caso contrario, no será admitida su demanda, de lo que se desprende que a pesar de que la SCJN se pronunció al respecto, la laguna

de ley no se ha subsanado ya que tiene que presentarse necesariamente dicho supuesto para la procedencia del juicio en la vía ordinaria.

12. Reemplazar al Boletín Procesal y a las listas de los estrados del TFJFA por el Boletín Electrónico con la finalidad de reducir tiempos en la tramitación de los juicios, ha traído como consecuencia en muchos casos el estado de indefensión de los gobernados, toda vez que este medio no ha sido totalmente idóneo para cubrir las necesidades de los promoventes, ya que la finalidad del Boletín Electrónico es la notificación y presuponer que el notificado cuenta con los medios electrónicos o con la capacidad intelectual para acceder a dicho Boletín, merma su derecho de audiencia y de defensa, provocando la contravención al principio de equidad, que determina que las cargas o el trato a las personas deberá de ser igual para todos los que se encuentren en una misma situación y deberá de considerarse diferentes a los gobernados en una situación jurídica distinta.
13. El hecho de que en el Boletín Electrónico únicamente pueda ser consultada una breve síntesis y no el sentido ni el acuerdo completo de la resolución emitida por los Magistrados, provoca que los promoventes tengan que acudir personalmente al TFJFA a hacerse sabedores de los acuerdos, lo cual no reduce tiempos en el procedimiento y puede generar incertidumbre jurídica a los particulares al no estar debidamente notificados.
14. El que no se admita el juicio contencioso administrativo en la vía ordinaria una vez que fue desechado por improcedente en la vía sumaria provoca que el contribuyente y el administrado opten por agotar todos los recursos de ley existentes, lo cual difiere con la intención del legislador al simplificar los plazos y el procedimiento de la vía sumaria.



15. En relación a las interpretaciones que la SCJN ha realizado en torno al juicio contencioso en la vía sumaria se observa que la reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos no ha constituido un verdadero y justo veredicto para los gobernados ya que ha determinado en 8 de sus 9 criterios emitidos que no procederá la tramitación del juicio en la vía ordinaria una vez que fue desechado por la vía sumaria, dejando en un verdadero estado de indefensión a los promoventes y contraviniendo lo dispuesto en el artículo 1° de nuestra Constitución, provocando colateralmente el alargamiento de los juicios e incremento de la carga de trabajo de la función jurisdiccional.
  
16. El juicio contencioso administrativo en la vía sumaria previsto en el artículo 58-2 de la LFPCA que sea interpuesto con posterioridad al día 15 pero antes del día 45, deberá de declararse improcedente por ésta vía y admitirse y sustanciarse conforme a lo previsto en los artículos correspondientes al juicio contencioso administrativo en la vía ordinaria.
  
17. A fin de garantizar y respetar el debido acceso a la justicia previsto en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es necesario que se contemple en la LFPCA que en el supuesto en el que la autoridad emisora de la resolución impugnada sea omisa o manifieste en la misma que el promovente cuenta con un plazo distinto de 15 días para interponer su juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, el juicio en dicha vía deberá de declararse improcedente y tramitarse mediante la vía ordinaria, siempre y cuando se encuentre interpuesto a partir del día 16 hasta antes del día 45, lo anterior, de conformidad con el principio pro persona previsto en el artículo 1° de nuestra CPEUM; ya que actualmente la imprecisión de los artículos 58-1, último párrafo del 58-2 y penúltimo párrafo del 58-3 de la LFPCA causan perjuicio y falta de seguridad jurídica para los gobernados pese a que en el criterio jurisprudencial

2a./J.46/2013(10a.) emitido por la Segunda Sala de la SCJN el día 06 de marzo de 2013 se ha aclarado esta laguna de ley parcialmente, porque es importante señalar que éste criterio únicamente es aplicable en favor del “contribuyente”, dejando a un lado y en estado de indefensión a la calidad de “administrado”, lo que contraviene al principio de igualdad previsto en el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos.





## PROPUESTAS

1. Que el Legislativo Federal realice una reforma al artículo 58-2 último párrafo del Capítulo XI de la LFPCA referente al juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, debiendo establecer la procedencia del juicio en la vía ordinaria una vez que fue desechado por ser interpuesto a partir del día 16 hasta antes del día 45 en la vía sumaria, atendiendo al principio *pro persona* incluido en la reforma al artículo 1º de nuestra CPEUM.
1. Que el Legislativo Federal realice una reforma al antepenúltimo párrafo del artículo 58-2 del Capítulo XI de la LFPCA respecto a la acumulación de los montos para la procedencia del juicio en la vía sumaria, debiendo dar trámite al juicio que fue interpuesto en la vía ordinaria y que debía de ser promovido por la vía sumaria en el supuesto en que la autoridad emisora establezca indebidamente diversas multas o infracciones de manera conjunta en una misma resolución.
2. Que en tanto no se reforme al artículo 58-2 de la LFPCA, con base en el artículo 58-1 de la LFPCA sean admitidas las demandas que sean presentadas por la vía sumaria fuera del plazo de 15 días y antes del día 45 mediante la vía ordinaria, es decir, dentro del plazo de 45 días previsto por el artículo 13, fracción I de la misma ley, por lo que el TFJFA deberá de conocer, tramitar y resolver los asuntos promovidos ante su competencia, lo anterior con fundamento en los artículos 8.1, 25 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o mejor conocida como Pacto de San José; en caso contrario, se estaría determinando una carga adicional a los promoventes al tener que demostrar las prerrogativas a que tienen derecho

para interponer su juicio; aunado al hecho de que si la ley no es clara, no es una causa imputable al particular y no tendrá la obligación de interpretarla, ni mucho menos facultades para ello.

3. Que el TFJFA atendiendo a los artículos 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos interprete más ampliamente la Tesis de Jurisprudencial **2a./J.46/2013(10a.)** emitida por la Segunda Sala de la SCJN, en la que se establece que derivado del artículo 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, cuando en la resolución impugnada se informe al particular que cuenta con un plazo distinto para promover el juicio en la vía sumaria, deberá de estimarse oportuna la demanda presentada dentro del plazo señalado por la autoridad emisora; de lo que se desprende que dicha jurisprudencia únicamente hace referencia a la calidad de contribuyente y no así a la calidad de administrado (los administrados no se rigen por la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente). *Tesis de Jurisprudencia que puede ser consultada en el Anexo 3 del apartado de Información Complementaria.*
4. Bajo el mismo contexto, el TFJFA deberá de interpretar más ampliamente la Tesis Aislada **VI.1º.A.19(10a)**, es decir, que sea aplicable tanto para los contribuyentes como para los administrados, ya que la misma establece que cuando la autoridad fiscal *omita* señalar el término con el que cuenta el contribuyente para la interposición de los medios de defensa, contará con el doble de término que establecen las disposiciones legales para interponer su juicio en la vía sumaria o si la autoridad emisora *asienta de forma inexacta* en el acto notificado que el contribuyente cuenta con 45 días para interponer su juicio aun y cuando éste sea procedente por la vía sumaria, deberá de ser admitido por la vía ordinaria, de lo que se desprende que la presente tesis únicamente hace referencia a los contribuyentes y no así a la

calidad de administrado, a pesar de que ambas calidades de promoventes “contribuyentes y administrados” promueven bajo las mismas circunstancias su juicio contencioso administrativo ante el TFJFA, por lo que se propone que en virtud del sistema integral que conforma al juicio contencioso administrativo se emita un criterio en el que se interprete a la ley de una manera más amplia y se empate a ambas calidades de promoventes, en caso contrario, se estaría vulnerando el derecho de igualdad de los administrados previsto en el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece que todas las personas son iguales ante la ley, en consecuencia, deberán de contar con el mismo derecho e igual protección sin discriminación. *Tesis de Jurisprudencia que puede ser consultada en el Anexo 12 del apartado de Información Complementaria.*

5. El TFJFA deberá de efectuar una interpretación más amplia de la LFPCA a favor de los gobernados, asimismo, deberán de acatar lo dispuesto en las leyes o en los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos que más beneficien a los promoventes, de conformidad con el Principio Internacional de Control de la Convencionalidad previsto en los artículos 62.1 y 62.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o mejor conocida como Pacto de San José; por otro lado y atendiendo al principio de Control Difuso de la Constitucionalidad, todas las autoridades sin importar su nivel en el gobierno deberán de procurar una mejor impartición de justicia, dejando de aplicar las normas que causen algún perjuicio a los particulares.
6. Que los acuerdos emitidos mediante el Boletín Electrónico puedan ser consultados de manera completa, ya que en el mismo únicamente se publica una breve síntesis del acuerdo dictado por los Magistrados del Tribunal y no así el sentido del mismo, ni mucho menos puede consultarse el acuerdo completo, lo que provoca que los particulares tengan que acudir

personalmente al TFJFA para hacerse sabedores de los mismos, lo que difiere con la intención del legislador de incorporar la celeridad procesal en las notificaciones previstas en la LFPCA y de lo que se desprende la imposibilidad de los promoventes para ejercitar de manera idónea su derecho de audiencia, de defensa e igualdad previstos en los artículos 8 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

7. Que se inculque una cultura de responsabilidad de los derechos humanos tanto en el TFJFA como en todos los poderes y niveles de gobierno del país, por lo que consideramos que es necesario implementar un programa obligatorio de capacitación exhaustiva referente al tema, ya que si los derechos humanos son ajenos a los servidores públicos será imposible que sean aplicados e interpretados correctamente, (a pesar de que su aplicación sea obligatoria al interior del Estado) en caso contrario, éstos derechos humanos no serán respetados, por lo que se fracturaría el sistema y se contravendría lo dispuesto en nuestra CPEUM y en los Tratados Internacionales de los que México es parte.

# **INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA**







## INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA

### Anexo 1

Tesis aislada **XXXI/2013 (10ª)**, Primera Sala de la SCJN, Amparo Directo en Revisión 1684/2012, 8 de agosto de 2012.

**PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 58-2, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL PREVER EL PLAZO DE QUINCE DÍAS PARA PRESENTAR LA DEMANDA EN LA VÍA SUMARIA, NO VIOLA EL DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA.** El citado precepto, al prever que cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, elevado al año al momento de su emisión, la demanda debe presentarse en la vía sumaria dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, no viola el derecho de acceso efectivo a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que la impartición de justicia debe darse en los plazos y términos que fijen las leyes y que ésta debe ser pronta, completa, imparcial y gratuita. Lo anterior es así, toda vez que el legislador, en uso de sus facultades constitucionales de establecer “los plazos y los términos” que rijan a los tribunales para la impartición de justicia, consideró necesario implementar una vía sumaria para resolver algunos de los asuntos que se ventilan en los juicios contencioso administrativos federales; además, porque el plazo referido no impide acudir a los órganos jurisdiccionales, pues puede promoverse el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la vía sumaria, en la

que se cumplan las garantías mínimas del debido proceso, y porque se asegura una resolución fundada en derecho y que ésta se ejecute.

## **Anexo 2**

Tesis aislada **XXXII/2013** (10ª), Primera Sala de la SCJN, Amparo Directo en Revisión 1684/2012, 8 de agosto de 2012.

**PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 58-2, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL PREVER EL PLAZO DE QUINCE DÍAS PARA PRESENTAR LA DEMANDA EN LA VÍA SUMARIA, NO VIOLA EL PRINCIPIO PRO PERSONA.** El citado precepto, al prever que cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, la demanda debe presentarse en la vía sumaria dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, no viola el principio pro persona previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que las autoridades están obligadas a interpretar las normas relativas a los derechos humanos conforme a la Constitución y los tratados internacionales de la materia, otorgando en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Lo anterior es así, toda vez que no puede considerarse que el establecimiento de un plazo mayor al referido implique necesariamente una protección más amplia al derecho de acceso a la justicia efectiva previsto en el artículo 17 de la Constitución General de la República, además porque no se demuestra que aquél sea insuficiente para promover el juicio o que con un plazo más amplio pudiera tener mayores facilidades para promoverse y en qué forma repercutiría para alcanzar una justicia más eficaz que mediante lo ya previsto.

### Anexo 3

Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 46/2013 (10a.), Segunda Sala de la SCJN, Contradicción de tesis 401/2012, 6 de marzo de 2013.

**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA VÍA SUMARIA. ES PROCEDENTE CUANDO SE INTERPONE FUERA DEL PLAZO LEGAL DE 15 DÍAS, ÚNICAMENTE SI EN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA LA AUTORIDAD SEÑALÓ UN PLAZO DISTINTO PARA ELLO.** Conforme a lo previsto en el último párrafo del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tratándose de los actos impugnables en la vía sumaria, la demanda respectiva debe presentarse dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada y no hacerlo así trae como consecuencia su desechamiento, toda vez que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Magistrados instructores deben desechar la demanda sino se ajusta a lo previsto en la ley. Sin embargo, cuando en la resolución impugnada se informa al particular que cuenta con un plazo distinto para promover el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, debe estimarse oportuna la demanda presentada dentro del plazo señalado por la autoridad emisora, a fin de garantizar el derecho de defensa de los gobernados, ya que ésta fue la intención del legislador al establecer en el artículo 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, la obligación de la autoridad de precisar en sus resoluciones los plazos para impugnarlas. Ignorar la efectividad de tal precisión, implicaría desconocer un acto de autoridad que crea consecuencias de derecho, permitiendo que su falta de técnica y acuciosidad redunde en perjuicio de los derechos fundamentales de tutela judicial efectiva, seguridad y certeza jurídicas previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## Anexo 4

Tesis aislada **2a. XXII/2013 (10a.)**, Segunda Sala de la SCJN, Amparo Directo en Revisión 18/2013 y 3826/2012, 6 de marzo de 2013.

**PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 58-2, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL PREVER EL PLAZO DE 15 DÍAS PARA PRESENTAR LA DEMANDA EN LA VÍA SUMARIA, NO VIOLA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.** El citado precepto establece que la demanda en el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria deberá presentarse dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, conforme a las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ante la Sala Regional competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Ahora bien, la fijación de ese plazo deriva de que el legislador, en uso de sus facultades constitucionales para establecer los plazos y términos que rijan a los tribunales para impartir justicia, consideró necesario implementar una vía sumaria para resolver algunos de los asuntos ventilados en los juicios contencioso administrativo federales; desde esa perspectiva, el artículo 58-2, párrafo último, de la ley citada, al prever la reducción en el plazo (de 45 a 15 días) para presentar la demanda relativa no viola el derecho de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no impide que los interesados acudan a los órganos jurisdiccionales, pues pueden promover juicio contencioso administrativo en la vía sumaria mediante un procedimiento que cumple con los requisitos mínimos del debido proceso; otorga el derecho a que a través de ese procedimiento obtengan una resolución fundada en derecho y a que se ejecute; además de que el citado plazo se justifica en la medida en que, como la vía sumaria se caracteriza por la reducción en los plazos para su

sustanciación, no puede estimarse que quede al arbitrio de la autoridad, en tanto que se encuentra expresamente regulada.

## **Anexo 5**

Tesis aislada **2a. XXIII/2013 (10a.)**, Segunda Sala de la SCJN, Amparo Directo en Revisión 18/2013 y 3826/2012, 6 de marzo de 2013.

**PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 58-2, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL PREVER EL PLAZO DE 15 DÍAS PARA PRESENTAR LA DEMANDA EN LA VÍA SUMARIA, RESPETA LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA.** El citado precepto, al establecer que la demanda en el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria deberá presentarse dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, conforme a las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ante la Sala Regional competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respeta los principios de justicia pronta y expedita contenidos en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el plazo referido es razonablemente extenso para permitir al gobernado preparar una defensa adecuada, es decir, no significa un obstáculo para el acceso a la jurisdicción, y su menor extensión permite que el procedimiento, desde la emisión del acto impugnado hasta la resolución del juicio en que se controvierta, sea pronto; además de que dicho plazo es razonable para que aquél prepare su defensa, porque al referirse a días hábiles se traduce, por regla general, a 3 semanas naturales, lapso en el cual el promovente puede allegarse de las constancias necesarias para sustentar su pretensión, o bien, solicitar las que no estén a su disposición, así como efectuar las reflexiones sobre qué otros medios probatorios puede ofrecer y los estudios

jurídicos necesarios para argumentar en favor de la nulidad del acto administrativo.

## **Anexo 6**

Tesis aislada **2a. XXIV/2013 (10a.)**, Segunda Sala de la SCJN, Amparo Directo en Revisión 18/2013 y 3826/2012, 6 de marzo de 2013.

**PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CARACTERÍSTICAS DE LAS HIPÓTESIS DE PROCEDENCIA DEL JUICIO EN LA VÍA SUMARIA PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 58-2 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA.** De las hipótesis de procedencia del juicio contencioso administrativo en la vía sumaria contenidas en el citado precepto, se sigue que no representa dificultad advertir su actualización, en tanto no se requiere mayor especialización o conocimiento para determinar cuándo las resoluciones definitivas: a) Las dictan autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal; b) Únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales; c) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe de 5 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año; d) Requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla; o e) Reaigan a un recurso administrativo, cuando la resolución recurrida sea alguna de las consideradas en las hipótesis anteriores y el importe de esta última no exceda el señalado; y si bien es cierto que el último supuesto, relativo a que se impugnen resoluciones definitivas dictadas en violación a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de leyes, o a una del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa, pudiera estimarse que no es de fácil determinación, ello no se traduce en la inconstitucionalidad del artículo 58-2, párrafo último, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que el artículo 14 del propio ordenamiento establece que en este supuesto la demanda debe tramitarse a pesar de que se presente fuera del plazo de 15 días previsto en aquel numeral.

## **Anexo 7**

Tesis aislada **2a. XXV/2013 (10a.)**, Segunda Sala de la SCJN, Amparo Directo en Revisión 18/2013 y 3826/2012, 6 de marzo de 2013.

**PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 58-2, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL PREVER EL PLAZO DE 15 DÍAS PARA PRESENTAR LA DEMANDA EN LA VÍA SUMARIA, RESPETA EL PRINCIPIO DE JUSTICIA COMPLETA.**

El citado precepto, al establecer que la demanda en el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria deberá presentarse dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, conforme a las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ante la Sala Regional competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respeta el principio de justicia completa contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la disminución del plazo para presentar la demanda –de 45 a 15 días– no implica que deje de haber un recurso o medio de impugnación efectivo, ya que ese lapso permite al gobernado preparar su defensa adecuada e impugnar los actos de autoridad en materia administrativa; además de que la reducción del plazo es necesaria porque la única manera de acortar el tiempo para dictar la resolución definitiva de los asuntos es la disminución de los términos en que se impugnen los actos de autoridad y se tramiten los procedimientos



respectivos, e incluso es proporcional, porque dicha disminución no afecta las posibilidades de defensa del gobernado, pues es un periodo que le permite preparar su defensa adecuada, allegarse de constancias, analizar el acto impugnado y realizar los estudios jurídicos respectivos para sostener su pretensión de nulidad, de manera que no se afecta su derecho de acceso expedito a la justicia, sino que, por el contrario, con la reducción de los plazos se favorece en mayor proporción el principio de justicia pronta, porque se hace posible la resolución de los asuntos dentro de un menor tiempo.

## **Anexo 8**

Tesis aislada **2a. XXVI/2013 (10a.)**, Segunda Sala de la SCJN, Amparo Directo en Revisión 18/2013 y 3826/2012, 6 de marzo de 2013.

**PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 58-2, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL PREVER EL PLAZO DE 15 DÍAS PARA PRESENTAR LA DEMANDA EN LA VÍA SUMARIA, RESPETA EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS.** El citado precepto, al prever la disminución del plazo de 45 a 15 días para presentar la demanda en el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, respeta el principio de progresividad de los derechos humanos contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que dicha medida no afecta el derecho humano de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 constitucional, pues aun cuando se partiera de la hipótesis de que la reducción del plazo pudiera ser regresiva, no sería violatoria de ese derecho, ya que debe ponderarse que con ella se logra el fin constitucional de obtener una justicia pronta, además de ser una medida necesaria y proporcional para el fin lícito relativo a que asuntos de menor entidad e importancia se tramiten en menor tiempo; razones

constitucionalmente suficientes para validar la reducción del plazo para la presentación de la demanda en el juicio en la vía sumaria.

## **Anexo 9**

Tesis aislada **2a. XXVII/2013 (10a.)**, Segunda Sala de la SCJN, Amparo Directo en Revisión 18/2013 y 3826/2012, 6 de marzo de 2013.

**PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA EN LA VÍA SUMARIA FUERA DEL PLAZO DE 15 DÍAS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 58-2, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY FEDERAL PROVOCA SU DESECHAMIENTO, CON EXCEPCIÓN DE LA HIPÓTESIS PREVISTA EN SU ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO.** De los artículos 58-1 al 58-15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que rigen al juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, no se advierte la consecuencia jurídica de la presentación extemporánea de la demanda, por lo que para resolver esa cuestión debe acudirse por mandato expreso de la propia ley a las demás disposiciones aplicables que resuelvan esa aparente laguna normativa. Así, de la interpretación adminiculada del último párrafo del artículo 58-2 del indicado ordenamiento, así como de la fracción I del artículo 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se advierte que los Magistrados instructores, cuando conozcan de demandas presentadas en la vía sumaria tienen la facultad de desecharlas sino se ajustan a lo previsto en la propia ley; de ello se sigue que si la demanda no se presenta dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, lo conducente es que se deseche por inobservancia del actor a una de las reglas básicas para la sustanciación del juicio. Lo anterior, con excepción de la hipótesis prevista en el antepenúltimo párrafo del indicado artículo 58-2, esto es, cuando se impugnen resoluciones definitivas que violen una jurisprudencia

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de leyes, o una del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que el artículo 14, fracción I, párrafo segundo, de la citada Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que la demanda promovida en la vía sumaria debe tramitarse a pesar de que se presente fuera del plazo referido.

## **Anexo 10**

Tesis aislada **268923**, Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, p. 169.

**LEYES FISCALES, APLICACION RESTRICTIVA DE LAS.** El que las normas fiscales sean de aplicación restrictiva sólo significa que no deben extenderse por analogía en perjuicio del contribuyente, y que no cabe exigir sino las cargas establecidas en la ley, sin ampliarlas, aumentarlas o agravarlas; pero el artículo 11 del Código Fiscal no previene que una norma tributaria deba aplicarse aisladamente, sin conexión con las demás, o que haya de interpretarse sin tener en cuenta su propia finalidad y el sistema a que dicha norma pertenece.

## **Anexo 11**

Tesis jurisprudencial **I.16o.a. J/2 (10a.)**, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 4, octubre de 2012, p. 2266.

**REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE ESE RECURSO CONTRA LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR EL MAGISTRADO INSTRUCTOR EN FORMA UNITARIA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL TRAMITADO EN LA VÍA SUMARIA.** De una interpretación teleológica y sistemática de los artículos 58-1 a 58-15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que regulan la vía sumaria del

juicio contencioso administrativo federal (adicionados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2010, en vigor a los 240 días naturales siguientes a esa fecha) en relación con el primer párrafo del artículo 63 del propio ordenamiento, se colige que las sentencias definitivas dictadas por el Magistrado instructor de alguna Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al resolver un juicio de la indicada naturaleza, quien actúa en forma unitaria y no como un órgano colegiado, no es de las comprendidas en los supuestos de procedencia del recurso de revisión fiscal, previstos en el segundo de los preceptos señalados, que privilegian las decisiones colegiadas que adopten el Pleno o las Secciones de la Sala Superior o las Salas Regionales del referido órgano y que, por su importancia y trascendencia, ameriten su revisión por un Tribunal Colegiado de Circuito en un medio de impugnación que es excepcional, restrictivo y selectivo, mientras que el legislador en los adicionales preceptos clasificó los asuntos materia de los juicios sumarios, atendiendo a una cuantía relativa y a la importancia ordinaria, común y cotidiana que presentan las resoluciones definitivas impugnables, así como a la conveniencia de que se resuelvan bajo una ágil tramitación, en cuyo diseño puso énfasis en otorgar a los Magistrados instructores la facultad de dictar la sentencia en el sumario, "con lo cual se potenciarán de manera verdaderamente notable los recursos humanos del tribunal, pues en una misma Sala Regional de tres integrantes, se contará con cuatro órganos resolutores; tres Magistrados que actuarán como instructores y unitarios en los juicios sumarios, más la propia Sala Regional que seguirá conservando su competencia en la vía ordinaria.". Por tanto, el mencionado recurso es improcedente contra las resoluciones dictadas por el Magistrado instructor en forma unitaria en el juicio contencioso administrativo federal tramitado en la vía sumaria.

## Anexo 12

Tesis aislada VI.1º.A.19 (10a), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 2, abril de 2012, p. 1724.

**DERECHO HUMANO DE PROTECCIÓN JUDICIAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. CON EL OBJETO DE TUTELARLO Y A PARTIR DE UNA INTERPRETACIÓN PRO PERSONAE O PRO HOMINE DEL ARTÍCULO 23 DE LA LEY FEDERAL DE LOS DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE, EL TÉRMINO PARA PROMOVER EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN LA VÍA SUMARIA, DEBE DUPLICARSE SI LA AUTORIDAD FISCAL INFORMA INEXACTAMENTE AL CONTRIBUYENTE, EN LA RESOLUCIÓN QUE LE NOTIFICA, QUE DISPONE DEL DIVERSO RELATIVO A LA VÍA ORDINARIA.** El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación de analizar el contenido y alcance de los derechos humanos a partir del principio pro personae o pro homine. Por su parte, el ordenamiento jurídico mexicano, con el objeto de asegurar la accesibilidad a los recursos efectivos que garanticen el derecho humano de protección judicial contenido en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prevé en el artículo 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente la obligación de las autoridades fiscales de indicar al particular, al notificarle los actos que emitan, el término con que cuenta para la interposición de los medios de defensa a través de los cuales puede combatirlos, entre otros elementos que debe informarle, e indica como consecuencia normativa para el caso de que en la resolución correspondiente se omita tal señalamiento, que los contribuyentes contarán con el doble del término que establecen las disposiciones legales para interponer, según el caso, el recurso administrativo o el juicio contencioso

administrativo federal. Por tanto, si la autoridad fiscal asienta en forma inexacta en el acto notificado que el contribuyente, para promover el juicio de nulidad, dispone del término de cuarenta y cinco días que prevé el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, relativo al procedimiento ordinario, a pesar de que la vía procedente sea la sumaria, dado el importe de la resolución en cuestión, y que en consecuencia el término que en realidad deba observarse en el caso particular sea el diverso de 15 días previsto en el artículo 58-2 del propio ordenamiento legal; debe concluirse, efectuando la interpretación del invocado artículo 23 de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente que más beneficie al particular en relación con la tutela del derecho humano de protección judicial, que el proceder irregular de la autoridad fiscal implica una afectación al gobernado de idéntico alcance al de haber omitido en su totalidad informarle sobre cuales son los medios de defensa de que dispone para combatir tales actos y el término legal para hacerlos valer, pues en ambas hipótesis el proceder de la autoridad opera en detrimento de la accesibilidad del recurso, por lo que debe aplicarse la consecuencia prevista en esta última norma legal y tomar en consideración, para determinar la oportunidad de la demanda de nulidad, el término de treinta días, derivado de la duplicación del lapso de 15 días que prevé el citado artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

## Anexo 13

Tesis Jurisprudencial Constitucional y Administrativa, número **174326**, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1667.

**TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.** El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudir al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, *la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la*

*hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.*

## **Anexo 14**

Tesis Aislada Constitucional, número **160584**, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, p. 550.

**CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que derivan de sentencias en donde el Estado Mexicano no intervino como parte en el litigio son orientadores para todas las decisiones de los jueces mexicanos, siempre que sean más favorables a la persona, de conformidad con el artículo 1o. constitucional. De este modo, los jueces nacionales deben observar los derechos humanos establecidos en la Constitución Mexicana y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación al interpretarlos y acudir a los criterios interpretativos de la Corte Interamericana para evaluar si existe alguno que resulte más favorable y procure una protección más amplia del derecho que se pretende proteger. Esto no prejuzga la posibilidad de que sean los criterios internos los que se cumplan de mejor manera con lo establecido por la Constitución en términos de su artículo 1o., lo cual tendrá que valorarse caso por caso a fin de garantizar siempre la mayor protección de los derechos humanos.



## Anexo 15

Tesis Aislada Constitucional, número **160589**, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, p. 535.

**CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.** De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la

Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.

## **Anexo 16**

Tesis Aislada Común **I.7o.A.7 K (10a.)**, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, p. 1680.

**CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD. LOS JUZGADORES, AL EJERCERLO, NO ESTÁN OBLIGADOS A CONTESTAR LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN QUE AL RESPECTO FORMULEN LAS PARTES EN LOS PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS RESPECTIVOS, DIRIGIDOS A CONTROVERTIR LA CONFORMIDAD DE UNA NORMA CON LOS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES.** De la tesis P. LXX/2011 (9a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 557, de rubro: "SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.", se advierte que el control de la constitucionalidad no es unitario, pues en nuestro sistema coexisten tanto el control concentrado como el control difuso de la Constitución, estableciéndose el primero para las vías directas de control -acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto-, y el segundo se reserva para los Jueces en forma de desaplicación durante los procesos ordinarios en los que son competentes. Lo anterior determina el alcance y la forma de conducción de los juzgados en el ejercicio de dichos controles constitucionales, pues al ser de naturaleza diversa las vías para materializarse, también lo serán sus principios y efectos. Así, en tratándose del control difuso, el juzgador no realiza el estudio conducente por el hecho

de que forme parte del problema jurídico que le presentan las partes en observancia a los principios de exhaustividad y congruencia que deben regir toda resolución jurisdiccional, sino que, la inaplicación de una disposición legislativa por parte de los Jueces deriva del contraste entre ésta y los derechos fundamentales, considerando siempre la afectación que produciría la norma en el caso particular sometido a su decisión, ya que al resolver están obligados a atender las normas inferiores, dando preferencia a los contenidos de la Constitución y los tratados internacionales en la materia de derechos humanos, de conformidad con el artículo 1o. de la Carta Magna. En ese sentido, si las partes en los procedimientos ordinarios respectivos formulan conceptos de impugnación dirigidos a controvertir la conformidad de una norma con los derechos humanos reconocidos por los citados ordenamientos fundamentales, los juzgadores, al ejercer el control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad, no están obligados a contestarlos para resolver el asunto, pues tal situación implicaría que esa vía se equipare al control concentrado que corresponde en exclusiva a los órganos del Poder Judicial de la Federación mediante las citadas vías directas de control, desvirtuándose el modelo principal de control concentrado establecido constitucionalmente en los artículos 103 y 107; por tanto, el silencio del juzgador respecto a sus defensas únicamente será indicativo de que consideró que la norma cuestionada se ajusta a los derechos humanos que reconocen la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que México sea parte, sin perjuicio de que dichas argumentaciones sean atendidas, vía conceptos de violación, cuando se promueva el juicio de amparo contra el fallo definitivo.

## **Anexo 17**

Tesis Aislada Administrativa **I.4o.A.464 A**, Registro No. 179233, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Libro XXI, Febrero de 2005, p. 1744.

**PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN ES OBLIGATORIA.** El principio pro homine que implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio, se contempla en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, respectivamente. Ahora bien, como dichos tratados forman parte de la Ley Suprema de la Unión, conforme al artículo 133 constitucional, es claro que el citado principio debe aplicarse en forma obligatoria.

## **Anexo 18**

Tesis Aislada Constitucional **III.4º(III Región)1 K (10ª)**, Registro No. 200 0073, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, Décima Época, Libro IV, Enero de 2012, p. 4321.

**CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DIFUSO. DEBE EJERCERSE DE OFICIO POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**- A partir de las reformas a los artículos 10. y 103, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 y 6 de junio de 2011, respectivamente, los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, ante la violación de los derechos humanos, deben ejercer el control de convencionalidad difuso, al 42 *Control Difuso y Control*

*Convencional de Constitucionalidad* ampliarse su competencia en cuanto al objeto de protección del juicio de amparo; es decir, fines a la lógica internacional, se extiende el espectro de protección en materia de derechos humanos y dada la necesidad de constituir al juicio de amparo en un medio más eficiente de autolimitar el abuso de la actuación de las autoridades públicas, se amplía el marco de protección de ese proceso, extendiendo la materia de control. En ese sentido es que mediante el juicio de amparo se protegen directamente, además de las garantías que preveía nuestra Constitución, los derechos humanos reconocidos por ésta, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, en los que operan los principios de progresividad, universalidad, interdependencia e indivisibilidad, mediante la expresión clara del principio pro persona como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que brinden mayor protección a las personas, lo que mira hacia la justiciabilidad y eficacia de los derechos que, a la postre, tiende al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y al desarrollo de cada persona en lo individual; por eso, para hacer eficaz la protección de los derechos humanos, el control de convencionalidad difuso debe ejercerse de oficio por los citados órganos porque, de lo contrario, los convenios, pactos o tratados sólo constituirían documentos sin materialización de su contenido, con la consecuente generación de inseguridad jurídica, toda vez que el gobernado tendría incertidumbre sobre la normativa aplicable; además, el mecanismo para el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente, pues no podría entenderse un control como el que se indica, si no parte de un control de constitucionalidad general que deriva del análisis sistemático de los artículos 1o., 103 y 133 de la Constitución Federal y es parte de la esencia de la función judicial.

## **Anexo 19**

Tesis Aislada Constitucional **P. LXX/2011 (9a.)**, Registro No. 160480, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Pleno, Décima Época, Libro III, Diciembre de 2011, p. 557.

**SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.** Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.

## Anexo 20

Tesis Aislada Constitucional **LXIX/2011(9a.)**, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, p. 552.

### **PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.**

La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la

Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.

#### **Anexo 21**

Tesis de jurisprudencia con Registro No. **1004305**, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo II, Diciembre de 2011, p. 2941.

**ANALOGÍA, PROCEDE LA APLICACIÓN POR, DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.** Es infundado que las tesis o jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o sus Salas, no puedan ser aplicadas por analogía o equiparación, ya que el artículo 14 constitucional, únicamente lo prohíbe en relación a juicios del orden criminal, pero cuando el juzgador para la solución de un conflicto aplica por analogía o equiparación los razonamientos jurídicos que se contienen en una tesis o jurisprudencia, es procedente si el punto jurídico es exactamente igual en el caso a resolver que en la tesis, máxime que las características de la jurisprudencia son su generalidad, abstracción e impersonalidad del criterio jurídico que contiene.

#### **Anexo 22**

Tesis Jurisprudencia en Materia Común **I.6o.C. J/52** con número de Registro 173565, publicada en el Semanario Judicial de la Federación en la Novena Época, Tomo XXV, en el mes de Enero de 2007, página 2127:

**“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU DISTINCIÓN ENTRE SU FALTA Y CUANDO ES INDEBIDA.** Debe distinguirse entre la falta y la indebida fundamentación y motivación; toda vez que por lo primero se



entiende la ausencia total de la cita de la norma en que se apoya una resolución y de las circunstancias especiales o razones particulares que se tuvieron en cuenta para su emisión; mientras que la diversa hipótesis se actualiza cuando en la sentencia o acto se citan preceptos legales, pero no son aplicables al caso concreto y se exponen las razones que la autoridad tuvo para dictar la resolución, pero no corresponden al caso específico, objeto de decisión, o bien, cuando no existe adecuación entre los motivos invocados en el acto de autoridad y las normas aplicables a éste”.

### **Anexo 23**

El *Incidente de Cumplimiento Sustituto* se rige por lo previsto en el Título Segundo, del Capítulo Único de “Incidentes” del Código Federal de Procedimientos Civiles:

#### **CAPITULO ÚNICO “*Incidentes*”**

**ARTICULO 358.**- Los incidentes que no tengan señalada una tramitación especial, se sujetarán a la establecida en este Título.

**ARTÍCULO 359.**- Los incidentes que pongan obstáculo a la continuación del procedimiento, se substanciarán en la misma pieza de autos, quedando, entretanto, en suspenso aquél; los que no lo pongan se tramitarán en cuaderno separado.

Ponen obstáculo, a la continuación del procedimiento, los incidentes que tienen por objeto resolver una cuestión que debe quedar establecida para poder continuar la secuela en lo principal, y aquellos respecto de los cuales lo dispone así la ley.

**ARTÍCULO 360.**- Promovido el incidente, el juez mandará dar traslado a las otras partes, por el término de tres días.

Transcurrido el mencionado término, si las partes no promovieren pruebas ni el tribunal las estimare necesarias, se citará, para dentro de los tres días

siguientes, a la audiencia de alegatos, la que se verificará concurran o no las partes. Si se promoviere prueba o el tribunal la estimare necesaria, se abrirá una dilación probatoria de diez días, y se verificará la audiencia en la forma mencionada en el Capítulo V del Título Primero de este Libro.

En cualquiera de los casos anteriores, el tribunal, dentro de los cinco días siguientes, dictará su resolución.

**ARTÍCULO 361.-** Todas las disposiciones sobre prueba en el juicio, son aplicables a los incidentes, en lo que no se opongan a lo preceptuado en este Título, con la sola modificación de que las pruebas pericial y testimonial se ofrecerán dentro de los primeros tres días del término probatorio.

**ARTÍCULO 362.-** En la resolución definitiva de un incidente, se hará la correspondiente declaración sobre costas.

**ARTÍCULO 363.-** Los autos que en segunda instancia resuelvan un incidente no admiten recurso alguno.

**ARTÍCULO 364.-** Las resoluciones incidentales no surten efecto alguno más que en el juicio en que hayan sido dictadas, a no ser que la resolución se refiera a varios juicios, caso en el cual surtirá efectos en todos ellos.





## BIBLIOGRAFÍA

1. Arellano García, Carlos, Teoría General del Proceso, Décimo Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2004.
2. Bidart Campos, German J., Teoría General de los Derechos Humanos, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires, 1991.
3. Calamandrei, Piero, Derecho Procesal Civil, Traducción y Compilación de Enrique Figueroa Alfonzo, Editorial Harla, Tomo II, México, 1997.
4. Castilla, Karlos, “El Control de Convencionalidad”, Un nuevo debate en México a partir de la Sentencia del caso Radilla Pacheco, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
5. Cruz Razo, Juan Carlos, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Comentada, Prólogo de la Dra. Margarita Beatriz Luna R., Editorial Porrúa, México, 2010.
6. Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo II, Segunda Edición, Editorial Porrúa, UNAM, México, 2004.
7. Esquerra, Sergio y Gómez, Marvin, El Juicio Fiscal Federal, Editorial Sista, México, 2002.
8. Gómez Lara Cipriano, Derecho Procesal Civil, Séptima Edición, Editorial Oxford, México, 2005.
9. Guillermo Pacheco Pulido, Control de Convencionalidad, Tratados Internacionales de los Derechos Humanos, Editorial Porrúa, México 2012.
10. Guiza Alday, Francisco Javier, Diccionario Jurídico de Legislación y Jurisprudencia, Primera Edición, Editorial AE Ángel Editor, México, 1999.
11. Lucero Espinosa, Manuel, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativa, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 2002.
12. Marabotto Lugaro, Jorge A., “Un derecho humano esencial: el acceso a la justicia”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

13. Madrazo Jorge, et. al, Diccionario Jurídico Mexicano A-CH, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Segunda Edición, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.
14. Martínez Bullé, Víctor M., La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
15. Martínez Morales, Rafael I., Derecho Administrativo, Primer Curso, Sexta Edición, ed. Oxford University Press, México, 2011.
16. Medina Ortega, Cutberto Simón, Derecho Fiscal, Estudio integral de las contribuciones, Tercera Edición, Editorial 7 Editores, México, 2012.
17. Pacheco Pulido, Guillermo, Control de Convencionalidad, Tratados Internacionales de los Derechos Humanos, Editorial Porrúa, México, 2012.
18. Ramírez Acuña, Francisco Javier, SEGOB, Temas de Derecho Administrativo, México, 2007.
19. Ramírez Chavero, Iván, El Juicio Contencioso Administrativo, Tercera Edición, Editorial Sista, 2011.
20. Venegas Álvarez, Sonia, Derecho Fiscal, Primera Edición, Editorial Oxford University Press, México, 2010.

### **Legislaciones**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente para el año 2014.
- Ley Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente para el año 2014.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente para el año 2014.
- Órgano de Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, “Ley de Justicia Fiscal”, Diario Oficial de la Federación, lunes 31 de agosto de 1936, Tomo XCVII, Núm. 53, México.
- Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente para el año 2014.