

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO PROCESAL

ANÁLISIS CRÍTICO A LA REGULACIÓN DEL JUICIO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL CONTRA
ACUERDOS DE CARÁCTER GENERAL AUTOAPLICATIVOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

PATRICIA MARGARITA DE LABASTIDA DERGAL

ASESOR: LIC. ANA ISABEL FLORES SOLANO

CIUDAD UNIVERSITARIA 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Con cariño y gratitud a todos ustedes

A DIOS por la vida plena de bendiciones que me ha regalado, agregando este logro como una más.

A MI AMADA PINGÚI por ser mi luz, mi fortaleza, mi cómplice y mi eterna compañera de batallas. Te quiero mami

A MI PADRE por tu ejemplo de superación, constancia y temple de quien no se da por vencido. Sabes lo mucho que te quiero.

A JAVI, por tu comprensión, tolerancia, apoyo y cariño durante el tiempo que dediqué a mis estudios y ahora, por ayudarme a concretarlos. TE AMO ESPOSITO

A MI QUERIDISIMA ASESORA, de quien aprendí que la excelencia profesional y académica puede fusionarse con la calidad humana, la gentileza, la bondad, la belleza, la sencillez y ¡el buen humor!

Muchas gracias Licenciada Ana Isabel Flores Solano.

A MI FAMILIA por alegrarse con mis logros y apoyarme en mis desaciertos.

A MIS AMIGOS por tan bella amistad, su incondicional ayuda y permanencia.

A MI QUERIDA UNIVERSIDAD, a quien debo mi realización profesional y la fortuna de encontrar personas maravillosas.

AL SÍNODO, con toda la admiración y respeto a su loable labor.

ANÁLISIS CRÍTICO A LA REGULACIÓN DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL CONTRA ACUERDOS DE CARÁCTER GENERAL AUTOAPLICATIVOS

ÍNDICE I

Introducción

CAPÍTULO I. MARCO REFERENCIAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

1.1	Definición del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1
1.2	Reseña Histórica	4
1.2.1	Ley Lares 1853	4
1.2.2	Ley de Justicia Fiscal 1936	5
1.2.3	Código Fiscal de la Federación	13
1.2.4	Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo	14

1.2.5	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 2001	16
1.2.6	Nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 2007	18
1.2.7	Reglamento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 2003	22
1.3	Naturaleza Jurídica	24
1.4	Competencia	27
1.4.1	Material:	29
1.4.1.1	Artículo 2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo	30
1.4.1.2	Artículo 14 de la Nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	32
1.4.1.3	Sala Regional de creciente creación en Materia de Propiedad Intelectual	48

1.4.2	Territorial	51
1.4.3	Atracción	56
1.5	Estructura Orgánica	60
1.5.1	Sala Superior	61
1.5.2	Salas Regionales	65
1.5.3	Junta de Gobierno y Administración	66
1.6	Derecho Comparado	69
1.6.1	Tribunal de lo Contencioso Administrativo	69
1.6.2	Morelos	71
1.6.3	Jalisco	75
1.6.4	Querétaro	78

1.6.5 Nuevo León	80
------------------	----

CAPÍTULO II. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

2.1 Demanda	86
2.2 Suspensión	99
2.3 Contestación	100
2.4 Ampliación	102
2.5 Pruebas	105
2.6 Incidentes	107
2.7 Sentencia	114
2.7.1 Concepto	115

2.7.2 Requisitos	117
2.7.3 Excitativa de Justicia	119
2.7.4 Sentidos	120
2.7.5 Aclaración	122
2.7.6 Cumplimiento	122
2.7.7 Queja por Incumplimiento	123
2.8 Recursos	125
2.8.1 Reclamación	126
2.8.2 Revisión	127
2.9 Amparo Directo	130
2.10 El Juicio en Línea	131

CAPÍTULO III. ACTOS Y/O ACUERDOS CON EFECTOS GENERALES
EN MATERIA FISCAL

3.1	Definición	134
3.2	Naturaleza	134
3.3	Norma Jurídica Fiscal	135
3.4	Constitución	140
3.5	Ley	142
3.6	Reglamento	144
3.7	Reglas de Carácter General	147
3.8	Decretos	149
3.9	Circulares	150

3.10 Acuerdos	151
3.10.1 De Carácter General Hetero aplicativos	152
3.10.2 De Carácter General Auto aplicativos	153
3.10.3 Distinción con los Reglamentos	153
CAPÍTULO IV. JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CONTRA ACUERDOS DE CARÁCTER GENERAL AUTOAPLICATIVOS. CRÍTICA Y PROPUESTAS	
4.1 Principios fundamentales del Juicio	157
4.2 Partes en el Juicio	176
4.3 Término para interponerlo	178
4.4 Suspensión en el Juicio	183
4.5 Sentencia	189
4.5.1 Para Efectos	195

4.5.2	De Fondo	199
4.5.2.1	Sobreseimiento	200
4.5.2.2	Lisa y Llana	202
4.5.2.3	Niega	205
4.6	Cumplimiento	206
4.7	Propuesta de modificación a algunos artículos de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo	207
	Conclusiones	219
	Bibliografía	224

INTRODUCCIÓN

La Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el primero de diciembre de dos mil cinco, vigente a partir del primero de enero de dos mil seis; introdujo en su artículo 2 una nueva competencia para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para conocer de los Juicios en contra de actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación, que en dicho Tribunal se interpongan. Contemplándose esta misma hipótesis en el artículo 14 de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en diciembre de 2007.

El particular que se vea afectado por alguna de estas normas, podrá acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, bajo dos supuestos; uno, cuando el acto administrativo, el decreto o el acuerdo de carácter general, distinto del reglamento, ya tuvo un acto concreto de aplicación afectando al gobernado, quien solicitará al tribunal, tanto la nulidad de la resolución o acto administrativo basado en dicha norma, como la norma misma que le dio origen a la resolución o acto administrativo impugnados; y el otro, cuando el acto administrativo, el decreto o el acuerdo de carácter general, distinto del reglamento, se controvierte siendo autoaplicativo, es decir, cuando con su sola entrada en vigor, afecta la esfera jurídica del gobernado, en cuyo caso, el particular afectado acudirá ante el Tribunal, para solicitarle la nulidad de la norma que lesiona sus derechos.

Si bien es cierto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carece de competencia para resolver sobre la constitucionalidad de una ley o de un reglamento, tal impedimento no alcanza a otros ordenamientos administrativos de carácter general y abstracto, cuya naturaleza jurídica sea distinta de la ley y del reglamento, por lo que el Tribunal debe analizar y resolver los conceptos de anulación que combaten los indicados ordenamientos administrativos.

Nos encontramos ante una innovación en materia administrativa, y se considera de gran trascendencia jurídica la segunda hipótesis. Ante la gran responsabilidad que le otorga esta competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es que se considera de gran importancia, dilucidar sobre cómo debiera ser el Juicio Contencioso Administrativo que se instaure bajo esta posibilidad, y para hacerlo, nos concretaremos a hacer referencia a los acuerdos de carácter general, distintos del reglamento, cuando sean auto aplicativos.

Surgiendo así la disyuntiva, en primer lugar de qué se entiende por acuerdo de carácter general, y cuándo éste es auto aplicativo, para así esclarecer la procedencia del Juicio citado. Y, en segundo lugar, si el procedimiento a seguir, para la substanciación del aludido proceso iniciado en contra de un acuerdo de carácter general autoaplicativo, será el mismo que se sigue en contra del resto de las hipótesis de procedencia de dicho medio de defensa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Más aún, ¿cómo debieran ser los efectos de la sentencia que resuelva sobre esta cuestión? La Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, que es la primera en darle esta competencia al Tribunal, no hace mención al respecto; ni tampoco la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de

Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en diciembre de 2007, que ya incluye esta hipótesis en la competencia material del Tribunal.

Cabe señalar que esta reforma controla en forma indirecta la constitucionalidad de actos con efectos generales inferiores a las leyes y reglamentos. Estos términos fueron tomados, sin lugar a dudas, de la terminología del Amparo contra leyes. No obstante, la novedad de la ley tuvo como consecuencia obvia que no se contemplaron algunos aspectos de procedimiento, mismos que en esta investigación se pretenden rescatar para proponer soluciones a dicha omisión.

El segundo párrafo del artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, establece: “Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana...”.

Si en un juicio en el que se controvierte un acuerdo de carácter general autoaplicativo, únicamente se pueden formular conceptos de impugnación, tendientes a demostrar la ilegalidad del mismo; al demostrarse esta ilegalidad, surge la interrogante de ¿cómo deberá pronunciarse la Sala?, y ¿cuáles deberán ser los efectos de esta resolución?. Esto es, si declara la nulidad lisa y llana de dicho acuerdo de carácter general, la autoridad quedará imposibilitada para aplicar dicho acuerdo, o bien, deberá abstenerse de aplicarlo sólo con relación al particular que instauró el juicio.

En aras del debido cumplimiento que deben tener las Sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es que se considera de suma

importancia entrar al estudio de este juicio, haciendo una crítica a las deficiencias en la ley y proponiendo soluciones para subsanarlas, así como de los efectos que deberán dársele a aquéllas resoluciones que recaigan al juicio de nulidad instaurado en contra de un acuerdo de carácter general cuando sea auto aplicativo, tales como, normas oficiales, circulares, lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, reglas, manuales y cualquier disposición de naturaleza análoga que tenga por objeto establecer obligaciones específicas, cuando no existan condiciones de competencia, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal.

De lo anterior se establece como hipótesis de estudio que el artículo 2, párrafo segundo de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, resulta ambiguo, impreciso e insuficiente en lo relativo a la sustanciación del Juicio Contencioso Administrativo en contra de los acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, así como en lo tocante a los efectos o alcances que la sentencia debe tener, por lo que es necesario hacer algunas modificaciones a la ley en comento.

Aunado a lo anterior, trasciende el hecho de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no es el único que decide en forma definitiva sobre la validez de una norma general, pues también lo hacen los Tribunales Colegiados como última instancia de los juicios contenciosos administrativos, por amparo o por recurso de revisión, lo que representa un riesgo latente en la divergencia de criterios respecto de una misma disposición.

Dada la importancia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en nuestro país, en el primer capítulo se estudiará su marco referencial, ahondando en su definición, naturaleza, antecedentes, estructura y competencia

material, así como algunos aspectos relevantes de derecho comparado con otros Tribunales de naturaleza semejante.

El segundo capítulo versará sobre la sustanciación del juicio contencioso administrativo federal que se dirime en dicho Tribunal, partiendo de la demanda, y continuando con la contestación, la ampliación a la demanda y la contestación a ésta; así como las pruebas, los alegatos, los incidentes, la sentencia y los recursos con los que se puede recurrir. Se estudiará también su improcedencia y sobreseimiento así como las partes en el mismo.

En el tercer capítulo se aborda el concepto de disposición fiscal, como punto de partida del llamado *fenómeno parlamentario*, dado que el estudio de sus diversas especies permitirá una perspectiva de la competencia del Tribunal para conocer de juicios en contra de acuerdos de carácter general, señalada en el referido artículo 2.

Finalmente, el capítulo cuatro es alusivo al juicio contencioso administrativo federal en contra de los multicitados acuerdos. En él se tratan los principios procesales que le aplican, las partes contendientes, los términos que corren para cada etapa y los sentidos en que la sentencia puede resolver. Asimismo, se analizará si es o no necesaria la creación de un Órgano Jurisdiccional de control de constitucionalidad.

Señaladas las premisas anteriores, se presenta este trabajo de investigación, mismo que se basa en la doctrina, en la legislación y en la jurisprudencia, con el cual se espera contribuir en el estudio de la materia administrativa y fiscal.

CAPÍTULO I.

MARCO REFERENCIAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Antes de iniciar el estudio del Juicio Contencioso Administrativo Federal en contra de acuerdos de carácter general auto aplicativos, materia de la actual investigación, se considera necesario conocer el nacimiento, evolución, naturaleza, competencia y estructura del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que es el órgano jurisdiccional ante el cual se dirime el Juicio en comento.

1.1 Definición del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

De acuerdo con Guillermo Cabanellas, *“el término tribunal alude al conjunto de jueces o magistrados que administran colegiadamente la justicia en un proceso o instancia. Sala o edificio donde los jueces de todas las jerarquías desempeñan sus funciones, aun siendo unipersonales. Todo juez o magistrado que conoce en asuntos de justicia y dicta sentencias.”*¹

De este concepto se desprende que la palabra *tribunal* se refiere, por un lado, a la parte humana, representada por los jueces o magistrados que

¹ CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, T. VIII, 20ª ed., Heliasta SRL., Buenos Aires, 1981, p. 210

administran justicia y por el otro, al lugar físico donde se realizan las funciones jurisdiccionales.

Cabe mencionar que hasta el 31 de diciembre de 2000, el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se llamaba *Tribunal Fiscal de la Federación*, mismo que era definido por el *Diccionario Jurídico Mexicano* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la siguiente forma:

“Es el organismo judicial que conoce de las controversias entre los causantes y las autoridades fiscales federales, así como de otros conflictos semejantes y que actualmente está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.”²

Asimismo, la actual página electrónica de dicho Tribunal, señala lo siguiente:

“La misión del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es impartir justicia fiscal y administrativa en el orden federal con plena autonomía, honestidad, calidad y eficiencia, al servicio de la sociedad, que garantice el acceso total a la justicia, apegado a los principios de legalidad y seguridad jurídica, de manera pronta, completa, imparcial y gratuita, para contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho, al desarrollo del país y a la paz social.

Su misión es ser un Tribunal Contencioso Administrativo de excelencia, con autonomía jurisdiccional y presupuestal, que imparta justicia con

² Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario jurídico mexicano*, 13ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999, p. 3170

*plena jurisdicción e imperio, a través de procedimientos ágiles y sencillos, terminal en materia de legalidad y apoyado en avances tecnológicos para la solución de controversias tanto individuales como colectivas”.*³

Actualmente, el artículo primero de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vigente en 2010, enuncia en su primer párrafo lo siguiente:

“El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de lo contencioso-administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.”

El Maestro Gabino Fraga señala:

*“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 administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales 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 un acto de ésta última.”*⁴

Así, se puede concluir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un órgano autónomo de impartición de justicia que tiene como

³ <http://www.tff.gob.mx/tffedel.html>. 27 de septiembre de 2010, 20:25 horas.

⁴ FRAGA, Gabino. *Derecho administrativo*, 43ª ed., Porrúa, México, 2003, p. 444.

finalidad dirimir los conflictos entre las entidades de la administración pública y los particulares, generados por una acción administrativa de la autoridad y serán resueltos a través del Juicio Contencioso Administrativo o bien, de los recursos de su competencia, los cuales serán estudiados en el capítulo II de este trabajo.

1.2 Reseña Histórica

El antes llamado Tribunal Fiscal de la Federación fue el primer Tribunal Contencioso Administrativo de nuestro país. Fue creado por la Ley de Justicia Fiscal de 1936, y entró en funciones el 1 de enero de 1937; sin embargo, en virtud de diversas modificaciones y adiciones a su Ley Orgánica publicada el 31 de diciembre de 2000 y que entró en vigor el 1 de enero de 2001, no sólo amplió su competencia sino que cambió su denominación a la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

No obstante que fue la ley de 1936 antes mencionada la que dio origen a este Tribunal, vale la pena señalar algunos otros antecedentes, que en los siguientes numerales se mencionan.

1.2.1 Ley Lares 1853

El 25 de mayo de 1853 se establece la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, conocida como *Ley Lares*, en honor a don Teodosio Lares quien elaboró el proyecto de este ordenamiento conformado por 14 artículos, siendo el cuarto de ellos el primer indicio del Tribunal, al señalar:

“Artículo 4. Habrá en el Consejo de Estado una sección que se conocerá de lo contencioso administrativo. Esta sección se formará de cinco consejeros abogados que nombrará desde luego el Presidente de la República.”

En aquél tiempo, Ignacio L. Vallarta, quien era Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se opuso a esta Ley argumentando en su voto particular que era inconstitucional debido a que violaba la división de poderes al converger el ejecutivo y el judicial en la persona del Presidente de la República.

Más tarde, en 1864 siendo emperador Maximiliano, entró en vigor una nueva Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, los cuales establecían que no correspondía al Poder Judicial resolver las cuestiones administrativas, tales como obras públicas, contratos de la administración y rentas, entre otras. Ambos ordenamientos fueron derogados en 1865, a tan sólo un año de su promulgación.

1.2.2 Ley de Justicia Fiscal 1936

Pasaron 71 años sin que surgiera un nuevo ordenamiento que regulara lo contencioso administrativo, tiempo durante el cual, las controversias de orden fiscal se dirimían ante los Juzgados de Distrito, con arreglo a la ley de la Tesorería de la Federación promulgada el 10 de febrero de 1927.

En dicha ley se establecía un juicio de oposición en contra de reclamaciones fiscales que se substanciaba ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor dentro de los 30 días siguientes al otorgamiento de la

garantía fiscal y de los gastos de ejecución. Si transcurrido el término no se promovía la demanda, se tenía como consentida la resolución administrativa y la oficina exactora continuaba con el procedimiento de ejecución, en caso de no recibir un aviso del Juzgado de Distrito en el que le anunciaba que se había presentado la demanda.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación justificó dicho recurso como un medido ordinario de defensa, pues declaraba improcedente el amparo si no se agotaba ese juicio de oposición ante el Juzgado de Distrito.

Sin embargo, se observó que no era el camino adecuado para resolver la controversia porque era un juicio largo y deficiente, y en ocasiones el promovente perdía interés en el juicio al otorgar la garantía del interés fiscal. Esto impedía al fisco su acción de cobro, pero también, por falta de promoción, el juicio envejecía y no se veían soluciones práctica y rápidas para este tipo de controversias hasta que el 31 de agosto de 1936, durante el gobierno del entonces Presidente Lázaro Cárdenas, se publicó la Ley de Justicia Fiscal, misma que entró en vigor el 1 de agosto de 1937.

Esta Ley es de gran trascendencia debido a que, como ya se precisó, con fundamento en ella se creó el Tribunal Fiscal de la Federación como un órgano jurisdiccional autónomo para dictar sus fallos bajo el esquema de justicia delegada, situación que no ocurría con la Ley Lares en la que no se hablaba de un tribunal propiamente, sino de una sección del entonces Consejo de Estado; además, la Ley de 1936 prevé una justicia delegada y no retenida como lo hacía la Ley Lares, con lo que en este nuevo esquema se permite que los jueces actúen

de manera autónoma y emitan sus fallos con total independencia de la administración.⁵

A decir del Maestro Alberto Sánchez Pichardo, *“la transformación de una sección del Consejo de Estado a Tribunales de lo Contencioso Administrativo tuvo su origen en la necesidad de que las controversias del Estado con los particulares eran de cierta naturaleza que implicaban, para su resolución, el manejo de conocimientos especializados propios del poder ejecutivo, lo que presupone un conocimiento profundo sobre lo que es la Administración, situación que no ocurría con los jueces comunes acostumbrados a dictar sentencias sobre una legislación muy completa, que no existía en materia de actos de la administración cuando el Tribunal Fiscal se instituyó.”*⁶

No obstante el gran avance que representó la creación de estos Tribunales en el sistema de impartición de justicia en nuestro país, hubieron críticas importantes respecto a su creación, destacando dos: una relativa a la violación de los preceptos que consagraban la división de poderes y otra que enunciaba que los tribunales administrativos eran inconstitucionales al no estar previstos por el entonces artículo 104 de la Constitución.

Respecto a la primera, se decía que la violación a los preceptos relativos a la división de poderes era evidente, debido a que el Poder Judicial era el único que podía tener conocimiento y resolver todo tipo de litigios, incluidos los fiscales. *“Este aspecto fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al*

⁵ Cfr. *Procedimientos en materia fiscal y administrativa, especialización en materia procesal fiscal. Guía de estudio, módulo VI, primera parte*, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México 2000, pp. 42-43

⁶ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. *Los medios de impugnación en materia administrativa*, 5ª ed., Porrúa, México, 2004, p. 268

considerar que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el artículo 14 constitucional, no implica que el juicio se tenga que seguir ante un órgano judicial, y que mientras el Poder Judicial tuviese conocimiento de los asuntos contencioso administrativo a través del amparo, la constitución no sería violada.⁷

Esto significa que la seguridad jurídica del particular estaba a salvo dado que tenía la posibilidad de interponer el juicio de amparo ante el Poder Judicial Federal, en contra de las sentencias del Tribunal, lo cual, contrario a lo que se decía, da mayor certidumbre al evitar que la Administración Pública fuera juez y parte en una misma controversia.

Por lo que se refiere a su inconstitucionalidad por no estar previstos en el entonces artículo 104 constitucional, esto fue resuelto a través de dos reformas al precepto en cita.

La primera de ellas consistió en adicionar un segundo párrafo a la fracción I del mencionado artículo, y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946 para quedar de la siguiente forma:

Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

I...

En los juicios en que la federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos, creados por la ley

⁷ LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*. 9ª ed., Porrúa, México, 2006, p. 17

federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos...⁸

Al respecto, el propio Martínez Lara señala *“en un principio las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación eran definitivas para la Secretaría de Hacienda y no para el particular quien en contra de ellas disponía del Juicio de Amparo. Posteriormente para corregir esta irregular desigualdad procesal, se admitió la posibilidad del juicio de amparo para la Secretaría de Hacienda, lo que, obviamente, era contrario a la esencia de esta vía de defensa abierta solo para los particulares por violaciones de la autoridad a cualquiera de sus garantías individuales del Capítulo Primero de la Constitución.”⁹*

Con la modificación de dicho precepto se crearon los recursos que en el siguiente cuadro se detallan, en los que se establece también las resoluciones y la instancia ante las cuales se pueden hacer valer.

RECURSO	CONTRA RESOLUCIONES EMITIDAS POR	SE INTERPONE ANTE
Revisión	Sala del TFJFA	Pleno del Tribunal
Apelación	Pleno del TFJFA	Juzgados de Distrito de la Justicia Federal

⁸ MARTÍNEZ LARA, Ramón. *El sistema contencioso administrativo en México*, Trillas, México, 1990, p. 96.

⁹ CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. *Ensayos jurídicos en materia tributaria*, Themis, México, 1993, p. 213

La segunda reforma al multicitado artículo 104, fue publicada en el Diario Oficial del 25 de octubre de 1967 y consistió en adicionar dos párrafos a su fracción I, para establecer:

Artículo 104...

I...

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencias de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa.

La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo.

Como se observa, estas adiciones aluden al marco legal que regula el recurso de revisión y la sujeción a las normas aplicables en sentencias de amparo.

Por otro lado, el artículo 73 constitucional tuvo diversas reformas relacionadas con la instauración de tribunales administrativos, destacando las siguientes:

a) En 1976 se otorgan atribuciones al Congreso de la Unión para establecer tribunales administrativos.

b) En 1987 se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyeran tribunales de lo contencioso administrativo que dirimieran las controversias entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares.

c) En 1993, el Congreso de la Unión pierde la facultad de crear tribunales de lo contencioso administrativo para dirimir las controversias entre el Distrito Federal y los particulares, pasando esta facultad a la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, misma que tres años más tarde cambiara su denominación a la de Asamblea Legislativa del Distrito Federal y tiene la facultad de expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, conforme lo establece la base primera, fracción V, inciso n, del artículo 122 constitucional, que señala:

Artículo 122...

...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

...

n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;

Este cambio se debió a la entonces llamada *Reforma Política y Jurídica del Distrito Federal* que tuvo lugar en ese año, mediante la cual se estableció que el Distrito Federal deja de pertenecer a la Administración Pública Federal Centralizada y crea su propia Administración Pública de carácter local.

No obstante las adecuaciones que se hicieron a nuestra Carta Magna a fin de que la Ley de Justicia Fiscal de 1936 no fuera tachada de inconstitucional, ésta tuvo vigencia sólo hasta el 31 de diciembre de 1938 para dar paso al primer Código Fiscal de la Federación que entró en vigor el 1 de enero de 1939, como se verá más adelante.

Finalmente, una de las reformas más recientes a este precepto es la relativa a la fracción XXIX-H publicada en el Diario Oficial el 4 de diciembre de 2006, -resaltada en el texto que se transcribe- de la que se desprende la nueva facultad del Tribunal para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa, quedando de la siguiente forma:

Artículo 73. El Congreso de la Unión tiene facultad:

*XXIX-H. 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**, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;*

Sin embargo, cuando la iniciativa de esta reforma fue aprobada por la Cámara de Senadores, en el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos se estableció que dichas Comisiones estimaban conveniente que la instancia que conociera de la aplicación de las sanciones administrativas estuviera a cargo de un tribunal contencioso administrativo de plena jurisdicción, es decir, que tenga la facultad sancionadora para ejecutar y hacer cumplir sus fallos, atribución con la que no cuenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

No obstante, de la lectura a esta nueva redacción, no se infiere indicio alguno que permita concluir que la nueva atribución deba ser conferida a un nuevo tribunal de lo contencioso administrativo creado especialmente para ello, por el contrario, la expresión *así como*, hace suponer que un solo tribunal como lo es el citado, además de la competencia que ya tenía, puede también imponer sanciones por responsabilidades administrativas.

1.2.3 Código Fiscal de la Federación

El primer Código Fiscal de la Federación entra en vigor el 1 de enero de 1939 y suple a la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

En esencia, retoma el contenido de la Ley de Justicia Fiscal y señala nuevas bases del sistema tributario mexicano. En este ordenamiento se integran todos los principios jurídicos aplicables a los ingresos del Estado mismos que, hasta entonces, cada ley impositiva definía en sus propios conceptos legales.¹⁰

¹⁰ CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. Op. Cit., p. 212

Poco más de 31 años duró vigente, hasta el 31 de marzo de 1967, cuando fue derogado para que al siguiente día entrara en vigor el segundo Código Fiscal de la Federación, así como la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual contemplaba la competencia, estructura y funcionamiento de dicho órgano jurisdiccional.

El tercer Código Fiscal de la Federación, entró en vigor el 1 de enero de 1983, pero el capítulo VI relativo al procedimiento contencioso, entró en vigor tres meses después, el 1 de abril del mismo año.

Finalmente, el Código Fiscal que nos rige actualmente tuvo su reforma más importante en 2005, cuando se derogó el mencionado capítulo VI, que comprendía los artículos 197 al 263 del Código, mismos que ahora se encuentran en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

1.2.4 Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

Esta ley entró en vigor el 1 de enero de 2006 y fundamentalmente recoge los preceptos hasta entonces contenidos en el capítulo VI del Código Fiscal de Federación, regulando así el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Con esto se logra que la parte sustantiva en materia de contribuciones federales quede comprendida en el Código Fiscal, en tanto que la parte procedimental sea tratada en un ordenamiento independiente, en este caso la Ley

Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, tal como acontecía ya en otras materias.

El artículo segundo de esta ley establece su competencia al señalar:

Artículo 2o.- El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean auto aplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.

Como se desprende de este precepto, con esta nueva ley el contribuyente puede impugnar no sólo los actos administrativos de carácter individual que les afecten, sino también las resoluciones administrativas de carácter general, con excepción de los reglamentos. Otras aportaciones importantes de este nuevo ordenamiento son el establecimiento de condena de costas a favor de la autoridad en tanto que para el particular prevé la posibilidad de que la autoridad lo indemnice con el pago por daños y perjuicios; regula las medidas cautelares, se incorpora un nuevo procedimiento para garantizar el cumplimiento de las sentencias del Tribunal y precisa los casos en que existe responsabilidad de los miembros del Tribunal.

1.2.5 Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 2001

Esta Ley entra en vigor el 1 de enero de 2001, en la que el Congreso de la Unión aprueba reformas trascendentales para el Tribunal, entre ellas: el cambio de nombre del entonces Tribunal Fiscal de la Federación por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, “esto con el propósito de que en su nueva denominación queden comprendidos los asuntos que eran materia de su competencia, dado que el tribunal no sólo conocía asuntos fiscales, sino también de carácter administrativo, tales como créditos a favor del Seguro Social, pensiones y prestaciones sociales de los miembros del ejército y fuerza aérea y armada, responsabilidades de funcionarios de la Federación, multas por infracciones a las normas administrativas federales y créditos a favor del INFONAVIT.”¹¹

De igual forma, con esta nueva Ley el Tribunal es facultado para conocer de controversias sobre actos dictados por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo a una instancia o resuelvan un expediente y se incorpora competencia para conocer respecto de resoluciones de negativa ficta.

Aunado a lo anterior, se le proporcionan facultades al Pleno para determinar las regiones y el número y sede de las Salas, así como la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las Secciones o de las Salas Regionales.

¹¹ RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. *Derecho fiscal*. 2ª ed., Oxford, México, 2001, pp. 266.

Así, la Sala Superior puede actuar en Pleno o en dos Secciones. Su competencia se encuentra señalada en los artículos 18 y 23 de la Ley Orgánica del Tribunal en comento, respectivamente, mismas que serán abordadas en lo subsecuente.

El Pleno de la Sala Superior tiene diversas facultades, pero para efectos de esta investigación solo mencionaremos las siguientes:

1. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.
2. Resolver por atracción los juicios con características especiales, así como aquellos que a petición de la Sección respectiva se consideren conveniente.
3. Resolver los incidentes y recursos procedentes en contra de los actos y resoluciones del Pleno, así como la Queja y determinar las medidas de apremio.

Es competencia de las Secciones de las Salas Superior entre otras:

1. Resolver los juicios en los casos siguientes:
 - a) Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, excepto los actos de aplicación de cuotas compensatorias.
 - b) En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México.

- c) Resolver por atracción los juicios con características especiales en los casos establecidos por la ley.

1.2.6 Nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 2007.

Este ordenamiento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2007, iniciando su vigencia el día siguiente. Tiene como objeto hacer las adecuaciones necesarias para que la estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ajuste a las competencias que actualmente tiene, lo que se pretende redunde en una pronta y expedita administración de justicia administrativa.

Como ha quedado precisado, este Tribunal es un órgano dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, carácter que se observa también en esta nueva ley, reconociéndolo ahora también como un tribunal de lo contencioso-administrativo para la resolución de conflictos en los que están en juego normas de derecho administrativo; además de la materia fiscal que ya le era propia.

Los aspectos relevantes que aportó esta nueva ley, se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. Aumento de la competencia y materias del Tribunal. Se establece expresamente la competencia material del Tribunal para conocer de los juicios que versen sobre:
 - a) Responsabilidad Patrimonial del Estado
 - b) Tratados o Acuerdos Internacionales y;

- c) Respecto de los actos administrativos, procedimientos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, en los que el Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan, cuando éstos sean auto aplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer auto de aplicación.
2. Creación de la Junta de Gobierno y Administración.- Se crea un nuevo órgano denominado Junta de Gobierno y Administración, integrado por 2 magistrados de la Sala Superior, 2 de las Salas Regionales y el Presidente del Tribunal, quien lo será también de la Junta, la cual tendrá a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, y contará con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Con esto se descarga al Pleno de las tareas de índole administrativa, no obstante, éste seguirá fungiendo como el órgano rector del Tribunal.

Con esta reforma se intenta asimilar a la Junta de Gobierno y Administración, respecto del Tribunal, con el Consejo de la Judicatura Federal, respecto del Poder Judicial de la Federación.

3. Modificación en la integración de la Sala Superior.- Como consecuencia de lo anterior, se crean 2 magistraturas de Sala Superior, por lo que ésta se compondrá ahora de 13 magistrados, de los cuales 11 ejercerán funciones jurisdiccionales y 2 formarán parte de la Junta de Gobierno y Administración.

4. Creación de 5 Magistrados Supernumerarios de Sala Regional.- Se encargarán principalmente de cubrir las faltas de los magistrados de Sala Regional y de sustituir a los 2 magistrados de Sala Regional que se integren a la Junta de Gobierno y Administración durante su encargo.

5. Incremento en la duración del cargo de Magistrados.- Se aumenta la duración del nombramiento de los Magistrados de Sala Superior a 15 años improrrogables; también se aumenta la duración del nombramiento de los magistrados de Sala Regional a 10 años y ya no se prevé su inamovilidad. Tales incrementos contribuyen a la continuidad en la formulación y aplicación de los criterios jurisdiccionales.

6. Creación de un sistema profesional de carrera jurisdiccional. En él se establecen las reglas de ingreso, promoción, permanencia y retiro del personal jurisdiccional, de manera que se procure la excelencia por medio de concursos y evaluaciones periódicas, con base en los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, similar a la existente en el Poder Judicial de la Federación.

7. Creación de Salas Regionales especializadas.- Se abre la posibilidad de crear Salas especializadas por materia, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento Interior del Tribunal.

8. Domicilio Fiscal del demandante como base de la competencia territorial de las Salas Regionales del Tribunal.- Con esta modificación

se evitará que los asuntos se concentren en las Salas Regionales Metropolitanas que tienen jurisdicción en el Distrito Federal, fomentándose la descentralización y regionalización del Tribunal, acercándose la justicia al contribuyente.

En los Artículos Transitorios, se prevé la entrada en vigor de dicha Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; se abroga de manera expresa la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995.

Señala que el proceso para el nombramiento de los 2 magistrados de la Sala Superior y de los 5 magistrados supernumerarios de la Sala Regional, hecho por el Presidente de la República previa aprobación del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente, del Congreso de la Unión, deberá iniciarse en cuanto entre en vigor la presente Ley; que realizados los nombramientos antes mencionados, el Pleno de la Sala Superior deberá elegir a los Magistrados de la Sala Superior que se incorporarán a la Junta de Gobierno y Administración en su primera integración, adscribir a los Magistrados de Sala Regional que formarán parte de la misma y a los Magistrados Supernumerarios que los suplirán temporalmente, previendo que por esta única ocasión, se elegirá a un magistrado de Sala Superior y a un magistrado de Sala Regional que durarán 3 años en su cargo en la Junta de Gobierno y Administración, para permitir el escalonamiento de los periodos subsecuentes.

También dispone la aplicación del Reglamento Interior del Tribunal en vigor hasta que el Pleno expida uno nuevo; se determina la continuidad de los magistrados y de los servidores públicos que venían ejerciendo su cargo, para

que continúen en él hasta que los nuevos órganos administrativos decidan lo conducente o se concluya el periodo para el que fueron designados, según el caso; se prevé que las personas que hayan concluido el plazo para el que fueron nombrados como magistrados del Tribunal y que se encuentre en trámite su propuesta de ratificación conforme la Ley que se abroga, podrán ser consideradas por el Presidente de la República para ser nombradas como magistrados del Tribunal, en términos de la presente Ley, y se dispone que los magistrados que conforme a la Ley que se abroga hayan obtenido la inamovilidad, continuarán en el ejercicio de sus encargos, atento a lo establecido en esta Ley.

Cabe mencionar que en la Iniciativa presentada por la Cámara de Origen –Senadores-, se proponía que el Tribunal conociera de aquellas resoluciones del Instituto de Transparencia y de Acceso a la Información, lo que generó gran polémica, por lo que fue retirada de las atribuciones para no dar la impresión de que esa Iniciativa estaba buscando bloquear la transparencia y el acceso a la información y para evitar que la relevancia que tiene en sí misma la reforma, pudiera verse empañada por dicha polémica.

1.2.7 Reglamento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 2003

Este ordenamiento fue expedido a través del Acuerdo G/34/2003 del día ocho de diciembre de dos mil tres, por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y tiene su fundamento en el artículo 16 fracción X de su entonces Ley Orgánica; facultad ahora prevista en el artículo 18 fracción II de la Ley Orgánica vigente a partir del siete de diciembre de dos mil siete.

De acuerdo con su artículo primero, el Reglamento Interior tiene por objeto regular las disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal en materia de organización y funcionamiento; determinar las facultades y atribuciones de sus órganos, unidades y servidores públicos, así como la forma en que éstos deberán ser suplidos en sus ausencias; y las reglas para el turno y reasignación de expedientes en caso de faltas temporales, excusas y recusaciones.

Cabe señalar que el primer Reglamento Interior que tuvo el entonces Tribunal Fiscal de la Federación fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de junio de 1980; no obstante aquél inició labores en 1936, por lo que durante el tiempo que no hubo Reglamento, el Tribunal regulaba las disposiciones de su Ley Orgánica mediante Acuerdos que eran emitidos con la frecuencia que fuera necesario, lo que significaba destinar demasiados recursos a una tarea meramente administrativa, por lo que más tarde se valoró la conveniencia de hacerlo a través de un Reglamento, siendo el primero el de junio de mil novecientos ochenta.

Posterior a este Reglamento, en el Diario Oficial del 19 de diciembre de 2003, se publica el que rige actualmente, ordenamiento que es necesario reformar a fin de actualizarlo conforme a la Nueva Ley Orgánica del Tribunal, que entró en vigor a partir del 7 de diciembre de 2007.

Actualmente existe un Proyecto de Reglamento Interior que se adecua a la nueva estructura y facultades del Tribunal, sin embargo, aún está pendiente de aprobación para su posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación.

1.3 Naturaleza Jurídica

La naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es definida por el primer párrafo del artículo 1 de su Ley Orgánica, de la siguiente forma:

Artículo 1. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece.

Tal como quedó precisado en el numeral 1.1, y conforme al precepto transcrito, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se caracteriza por lo siguiente:

1. Es un Tribunal administrativo, en virtud de que orgánicamente se encuentra dentro del Poder Ejecutivo, pero sin dependencia alguna de él.
2. Es un órgano jurisdiccional porque tiene como finalidad dirimir los conflictos entre las dependencias de la administración pública federal y los particulares, mismos que se generan por una acción administrativa de la autoridad.
3. Es un tribunal con autonomía plena para dictar sus fallos, fundando su actuación únicamente en la ley, según lo establece el artículo 1 de su Ley Orgánica.

Un aspecto controversial relativo al Tribunal, es determinar si el contencioso administrativo que en él se ventila es de anulación (también llamado objetivo) o de plena jurisdicción (o subjetivo), existiendo opiniones encontradas de diversos estudiosos.

Recordemos que el contencioso de plena jurisdicción versa sobre derechos subjetivos y no requiere la existencia de las anteriores causas de ilegalidad solo se requiere que la autoridad administrativa haya violado un derecho subjetivo.

En cambio, el contencioso de anulación es aquel que sólo persigue el restablecimiento de la legalidad violada, este contencioso procede cuando el acto administrativo ha sido emitido:

- 1.- Por funcionario incompetente.
- 2.- Por inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley
- 3.- Por no haberse aplicado la disposición debida.
- 4.- Por desvío de poder.¹²

Sobre el particular, Emilio Margain Manautou señala las siguientes características distintivas entre el contencioso de plena jurisdicción y el de anulación:¹³

¹² Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel, Op. cit., p. 23.

¹³ Cfr. MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*, 10a ed., Porrúa, México, 2001, p.4

	PLENA JURISDICCIÓN	ANULACIÓN
Litis	Violación a derecho subjetivo o garantía constitucional	Violación a la ley
Cumplimiento de la sentencia	Tiene medios para hacerla cumplir	No tiene medios para hacerla cumplir
Efectos de la sentencia	Sólo en contra de autoridades señaladas responsables	Efectos en contra de autoridades que no fueron señaladas por las partes

Al respecto, el artículo 52 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo vigente, señala:

Artículo 52. La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad deba cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.

IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

Esta fracción, se refiere a sentencias del contencioso de plena jurisdicción, en virtud de que señala de manera específica los términos en que la autoridad debe dictar su nueva resolución.

De lo anterior, se colige que este Tribunal, al ser competente de la materia contenciosa administrativa federal de nuestro país, -tal como se verá más adelante-, reviste ambas cualidades, es decir, es un Tribunal de plena jurisdicción y también de anulación, predominando ésta última..

1.4 Competencia

De manera enunciativa y por ser necesario para entender la competencia del Tribunal, señalaremos que este Tribunal se integra por una Sala Superior, por Salas Regionales y por la Junta de Gobierno y Administración, pero será en el numeral 1.5 donde abordaremos la integración orgánica de cada una de ellas.

José Ovalle Favela señala que “*competencia es la suma de facultades que la ley da al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios o conflictos.*”¹⁴

¹⁴ OVALLE FAVELA, José. *Teoría general del proceso*, 5ª ed., Ed. Oxford, México, 2003, p. 131

Una definición más es la de Adolfo J. Treviño Garza al mencionar que *“competencia es la facultad concedida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.”*¹⁵

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que existen diversos criterios para establecer la competencia atendiendo a la siguiente clasificación:

1. Objetiva y Subjetiva. La primera atiende al órgano jurisdiccional en sentido estricto, la segunda alude a la competencia del sujeto que es titular de un órgano jurisdiccional.
2. Por cuantía. Se determina en razón de los intereses económicos a debatir en el proceso.
3. Por territorio. Aquí se atiende a cuestiones de tipo geográfico.
4. Por materia. La competencia del órgano se determina según la materia del asunto, entre otras, civil, penal, mercantil, familiar, administrativa, etc.
5. Por grado. Dependiendo de las instancias que pueda tener un proceso.
6. Por prevención. Se da cuando entre varios jueces con la misma competencia, uno recibe un asunto y se dispone a resolverlo, con independencia de que los otros puedan hacerlo.
7. Por elección. Cuando las partes de común acuerdo decidan someterse a la jurisdicción y competencia de un juez determinado.
8. Concurrente y Exclusiva. La primera es aquella de la que gozan varios tribunales para conocer de un asunto específico. La segunda surte a favor de un solo tribunal.

¹⁵ TREVIÑO GARZA, Adolfo J. *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998, p. 31

9. Por atracción. Se refiere a que, de oficio o a petición fundada del correspondiente del Tribunal Colegiado de Circuito o del procurador general de la República, la Suprema Corte de Justicia puede conocer de los amparos que por su interés e importancia así lo ameriten.
10. Prorrogable e Improrrogable. La primera se refiere a la posibilidad de que un órgano jurisdiccional extienda su competencia a fin de analizar cuestiones para las que, en un primer momento, no tenía competencia. La segunda la ley le impide extenderse.
11. Por acumulación de acciones o procesos. Depende de la acumulación de varias acciones dentro de un mismo proceso.¹⁶

1.4.1 Material

En este apartado nos referiremos únicamente a la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, misma que en sus inicios era únicamente fiscal, sin embargo, se ha ido adecuando a nuevas necesidades, contemplando ahora, además de lo fiscal, asuntos de carácter administrativo, de responsabilidad de servidores públicos, entre otras, de ahí la reciente denominación que se ha mencionado en líneas anteriores.

Básicamente son dos ordenamientos legales los que prevén la competencia material del Tribunal: La Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 2° y la Ley Orgánica del propio Tribunal en sus artículos 14 y 15, mismos que a continuación se estudian.

¹⁶ Cfr. *Manual del Justiciable Elementos de Teoría General del Proceso*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003, pp. 58-61

1.4.1.1 Artículo 2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

Este ordenamiento establece los casos en que procede el Juicio Contencioso Administrativo que se desahoga ante dicho órgano, señalando lo siguiente:

“Artículo 2º. El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos cuando sean auto aplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.”

Como se observa, el primer párrafo hace referencia a las resoluciones administrativas definitivas establecidas por la Ley Orgánica del referido Tribunal, de las que no se ahonda en este numeral, porque serán tratadas en el siguiente apartado.

Por otro lado, el segundo párrafo de este precepto resulta de gran importancia para la presente investigación, dado que aquí se funda la procedencia del juicio contencioso administrativo en contra de los acuerdos de carácter

general auto aplicativos, materia de este trabajo, los cuales serán estudiados a detalle en el capítulo III.

Antes de concluir este apartado, es importante mencionar que si bien es cierto el artículo primero de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo se refiere a las disposiciones que regirán los juicios que se promuevan ante el Tribunal, destacan el tercer y último párrafo de este precepto al señalar:

Artículo 1º ...

Asimismo, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Esta trascendencia se debe a que este párrafo permite impugnar ante dicho Tribunal las resoluciones de recursos administrativos en las que se haya declarado por no interpuesto o que lo desechen por improcedente. Una vez aceptada la demanda en el Tribunal, si la Sala Regional competente determina que ese recurso era procedente, el juicio contencioso administrativo procederá no sólo en contra de la resolución que fue objeto de ese recurso, sino que además se permitirá hacer valer conceptos de impugnación que en su momento, no se hayan planteado en el recurso.

Con esta disposición se evita estar en constante litigio contra la autoridad que en principio emitió el acto que afecta nuestra esfera jurídica y después nos niega la posibilidad del recurso contra ese acto, pues se convierte en juez y parte

de la misma controversia. Con esta disposición, en lugar de estar en confronta continua con esa autoridad tratando de hacerle ver su falta o error, es mejor interponer el procedimiento Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1.4.1.2 Artículo 14 de la Nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Esta Ley menciona a lo largo de quince fracciones contenidas en su artículo 14, las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos contra los que es oponible el Juicio en comento, es decir, nos señala una a una las formas en que se presenta la competencia material del Tribunal.

A efecto de facilitar su estudio, no transcribiremos el artículo íntegramente, sino cada fracción seguida del comentario respectivo, empezando por el primer párrafo que señala:

Artículo 14. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

...

En este sentido, el mismo artículo señala en su antepenúltimo párrafo que una resolución definitiva es aquella que no admite recursos administrativos o cuando la interposición de éste sea optativa.

Fracción I.

Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

Esta fracción señala tres clases de resoluciones definitivas impugnables ante el Tribunal:

- a) Las que determinen la existencia de una obligación fiscal: Son aquellas resoluciones mediante las cuales una autoridad fiscal determina a una persona física o moral que es sujeto de determinada contribución o carga fiscal, momento a partir del cual puede acudir al Tribunal, aun cuando en dicha resolución no se haya determinado una cantidad líquida.
- b) Las resoluciones que fijen una cantidad líquida: Tienen dos variantes, las que fijan un monto específico sin exigir su pago, o bien, cuando dicho monto ya había sido determinado y ahora se le solicita el entero; en ambos casos el contribuyente puede no estar de acuerdo con las cantidades requeridas y acudir ante el citado Tribunal.
- c) Las resoluciones en que la autoridad señala las bases para determinar la obligación fiscal a cargo del particular.

En todos los casos, las resoluciones pueden ser determinadas por autoridades fiscales federales o por organismos fiscales autónomos y pueden ser impugnadas mediante el juicio contencioso administrativo ante el tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por haberse emitido sin observar la legalidad a que deben sujetarse los actos jurídicos.

Lo que es requisito *sine quanon* es que se trate de resoluciones definitivas, entendiendo por ello que sean resoluciones que manifiesten la última decisión de la autoridad sobre el asunto y que no admitan recurso en contra o que éste sea optativo.

Fracción II.

Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibidos por el Estado o cuya devolución proceda conforme a las leyes fiscales;

Esta fracción se refiere a la posibilidad de impugnar las resoluciones en que la autoridad niega al particular la devolución de cantidades que éste pagó indebidamente.

Es necesario precisar el concepto “pago de lo indebido”, para lo cual nos remitiremos a la doctrina pues nuestra legislación fiscal no ofrece definición alguna, únicamente alude a dicha denominación en lo relativo a su mecánica de devolución.

A decir de Adolfo Arrijo Vizcaíno, “*el pago de lo indebido se presenta cuando un contribuyente le paga al Fisco lo que no le adeuda o una cantidad mayor de la adeudada*”.¹⁷

¹⁷ ARRIJOJA VIZCAÍNO, Adolfo. *Derecho Fiscal*, 9ª. ed, Themis, México 1994, p. 465.

Para Margáin Manautou, “*el pago de lo debido es el entero de lo que el contribuyente adeuda conforme a la ley; el pago de lo indebido consiste en el entero de una cantidad mayor de la debida o que no se adeuda*”.¹⁸

En ambas definiciones encontramos que mientras en el pago debido si existe una obligación de pagar, en el pago de lo indebido no la hay, ya sea porque la autoridad lo cobró sin que debiera, o hay error en el concepto de pago, o porque se pagó en demasía algún concepto, o incluso por error de la autoridad al reclamarlo, por lo que ese importe pagado indebidamente, genera para el contribuyente el derecho de exigir su devolución, o bien, la posibilidad de compensarlo contra otras contribuciones a su cargo.

Fracción III.

Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

En líneas anteriores hemos precisado que en sus inicios este Tribunal únicamente atendía asuntos fiscales, pero que ha aumentado su competencia para atender, entre otros, asuntos de índole administrativa. Es justo en esta fracción donde se prevé la posibilidad de impugnar las resoluciones definitivas que impongan multas por violación a cualquier norma establecida para el adecuado funcionamiento de la Administración Pública.

¹⁸ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, Porrúa, México, 1999, p.284.

Fracción IV.

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

Esta fracción es demasiado genérica al incluir cualquier resolución definitiva que cause un agravio en materia fiscal, independientemente de la denominación de la misma, autoridad u organismo fiscal que la emita, basta que consigne un perjuicio en dicha materia.

A decir de Adolfo Treviño Garza, “*se entiende por materia fiscal cualquier reclamación sobre impuestos, productos, derechos o aprovechamientos (multas o sanciones) o cualquier otra que realice el fisco y que se traduzca en algún cobro a particulares.*”¹⁹

Un ejemplo de esta clase de resolución es cuando, teniendo derecho a ello, la autoridad nos impide compensar impuestos a cargo, contra otros que tenemos a favor y que fueron generados con antelación, tal como lo dispone la propia ley tributaria.

Fracción V.

Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes a 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.

¹⁹ TREVIÑO GARZA, Adolfo J. Op. Cit., p. 57

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

Si bien es cierto que los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional tienen sus propios Tribunales especializados para ser juzgados por su indebida actuación en el desempeño de las funciones y actividades propias de sus cargos, también lo es que en materia de seguridad social compete al Tribunal Federal conocer sobre las cuestiones relativas a las pensiones y demás prestaciones sociales a que éstos, sus familiares o derechohabientes tienen derecho.

Fracción VI.

Los 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;

Esta fracción es muy parecida a la fracción anterior, sólo que en este caso se refiere a los Trabajadores al Servicio del Estado, es decir, a los

empleados que tienen como patrón a la Administración Pública ya sea federal o local, pues en ambos casos reciben la seguridad social del mismo Instituto.

Fracción VII.

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

Recordemos que los contratos de obra pública son de naturaleza administrativa, por el sólo hecho de que una de las partes es el Estado y que buscan una satisfacción de la colectividad, de ahí que sean competencia de este Tribunal dirimir las diferencias que pudieran suscitarse por diversas interpretaciones entre las partes.

Fracción VIII.

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

Esta fracción se refiere a los casos en que, derivado de las investigaciones realizadas por las Contralorías Internas de cada dependencia o de la Secretaría de la Función Pública, se determina algún crédito al servidor público por haber actuado fuera del marco legal en el desempeño de las funciones propias de su cargo público. Asimismo, se prevé la posibilidad del

particular de solicitar ante el Tribunal el resarcimiento de los daños y perjuicios que le haya causado el funcionario público con su indebida actuación.

Fracción IX.

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

Al respecto, Emilio Margáin Manautou señala que esta fracción alude a los juicios que versen contra actos que tienden a hacer efectivas las garantías que terceros han otorgado para suspender el procedimiento administrativo de ejecución en contra del deudor o para garantizar las obligaciones que imponen leyes administrativas para el otorgamiento de una concesión o permiso federal para operar ciertas actividades que originalmente le corresponden al Estado.²⁰

Fracción X.

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

Para entender esta fracción, es menester citar el referido artículo 94 a efecto de precisar las aludidas materias de Comercio Exterior, precepto que a la letra señala lo siguiente:

Artículo 94. El recurso administrativo de revocación podrá ser interpuesto contra las resoluciones:

²⁰Cfr. Margáin Manautou. *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*. Op.cit. P. 83.

I. En materia de marcado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación;

II. En materia de certificación de origen;

III. Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación a que se refieren las fracciones II y III del artículo 52;

IV. Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria a que se refieren la fracción III del artículo 57 y la fracción III del artículo 59;

V. Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen;

VI. Por las que se responda a las solicitudes de los interesados a que se refiere el artículo 89A;

VII. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 61;

VIII. Que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 68, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo;

IX. Que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 73;

X. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 89 B;

XI. Que concluyan la investigación a que se refiere la fracción IV del artículo 89 F, y

XII. Que impongan las sanciones a que se refiere esta Ley.

Los recursos de revocación contra las resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que apliquen cuotas compensatorias definitivas, se impondrán ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En los demás casos el recurso se interpondrá ante la Secretaría.

Retomando el texto de esta fracción, nos referimos básicamente al Principio de Definitividad de la instancia, esto es, que primeramente se debe agotar el recurso de revocación previsto por la Ley de Comercio Exterior y sólo contra la resolución que recaiga al mismo, se podrá impugnar ante el Tribunal.

Sin embargo, el artículo 97 de la misma Ley de Comercio Exterior, prevé una excepción a ese Principio de Definitividad al señalar que en tratándose de los actos mencionados en las fracciones IV, V, VI y VIII -recién transcritas-, se puede optar por no agotar el recurso de revocación sino acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en cuyo caso pierde la oportunidad de hacer valer el recurso en comento y también la de entablar juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, entendiendo la resolución emitida por el mecanismo alternativo de solución de controversias como definitiva.

Fracción 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;

Esta fracción se relaciona con el artículo 58 de la citada Ley relativa al recurso de revisión, previendo la posibilidad de interponerlo por la falta de legalidad de la sentencia que a través de él se recurra, debiendo oponerse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no así ante los Tribunales del Poder Judicial de la Federación.

Fracción XII.

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

Tal como quedó precisado con anterioridad, debe tratarse de resoluciones definitivas que decidan los recursos administrativos que, en su caso, se hayan interpuesto en contra de cualquiera de las resoluciones señaladas en las fracciones que anteceden.

Fracción XIII.

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

Esto significa que en los casos en que las partes en controversia tengan celebrado un Tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, en ellos se prevé un capítulo relativo a los mecanismos de impugnación y resolución de controversias que pudieran surgir en su cumplimiento.

En este caso, a diferencia de la fracción X en que es condición *sine quanon* agotar el recurso de revocación, basta apearse a los mecanismos establecidos en el Tratado cuyas resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se funden en él, podrán ser impugnados ante el Tribunal cuando la resolución no se ajuste a lo en ellos previsto.

Fracción XIV.

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

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

Al respecto, Ramón Martínez Lara señala:

“Cuando se presenta una omisión por parte de las autoridades administrativas ante la petición que le formula un particular, y se deja pasar algún tiempo sin contestar ni resolver la cuestión planteada, se constituye un presupuesto para entablar juicio contencioso administrativo, y a la vez prueba la situación de que no siempre se someten a la jurisdicción administrativa resoluciones o actos de las autoridades administrativas, sino también omisiones.”²¹

Fracción XV.

Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

²¹ MARTÍNEZ LARA, Ramón. Op. cit. p. 96.

Como ocurre en la mayoría de las leyes, esta fracción contempla todas las que no se mencionaron de manera enunciativa, dando la posibilidad de conocer cualquier otra resolución que no haya sido mencionada de manera específica en este artículo, o bien, que esté contemplada en otro ordenamiento.

Por ejemplo, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada el 31 de diciembre de 2004, señala en su artículo 38 la competencia del Tribunal para resolver en esa materia, al enunciar:

Artículo 18.- La parte interesada podrá presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Los particulares en su demanda, deberán señalar, en su caso, el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular.

Si iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se encontrare pendiente alguno de los procedimientos por los que el particular haya impugnado el acto de autoridad que se reputa como dañoso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado se suspenderá hasta en tanto en los otros procedimientos, la autoridad competente no haya dictado una resolución que cause estado.

Continúa el artículo 14 en estudio en su parte final con tres párrafos que a continuación se mencionan, siendo el primero de ellos el siguiente:

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se consideran definitivas cuando no

admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció el siguiente criterio, visible en el Semanario Judicial de la federación, tomo VII, febrero de 2003, página 336, que a la letra señala:

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DEFINITIVAS. ALCANCE DEL CONCEPTO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL. *La acción contenciosa administrativa promovida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando sólo requiere la afectación de un interés, no constituye una potestad procesal contra todo acto de la Administración Pública, pues se trata de un mecanismo de jurisdicción restringida donde la procedencia de la vía está condicionada a que los actos administrativos constituyan “resoluciones definitivas”, y que se encuentren mencionadas dentro de la hipótesis de procedencia que provee el citado artículo 11; ahora bien, aunque este precepto establece que tendrán el carácter de “resoluciones definitivas” las que no admitan recurso o que admitiéndolo sea optativo es contrario a derecho determinar el alcance de la definitividad para efectos del juicio contencioso administrativo solo por esa expresión, ya que también debe considerarse la naturaleza jurídica de la resolución, sea esta expresa o ficta, la cual debe constituir el producto final o la voluntad definitiva de la Administración Pública, que suele ser de dos formas: a) Como última resolución dictada para poner fin a un procedimiento, y b) como manifestación aislada que no requiere de un procedimiento que le anteceda para poder reflejar la última voluntad. En ese tenor cuando se trata de resoluciones definitivas que culminan un procedimiento administrativo, las fases de dicho procedimiento o actos de naturaleza procedimental no podrán considerarse resoluciones definitivas, pues ese*

carácter solo lo tendrá la última decisión del procedimiento, y cuando se impugne ésta solo podrán reclamarse tanto los vicios de procedimiento como los cometidos en el dictado de la resolución, mientras que, cuando se trate de actos aislados expresos o fictos de la Administración Pública serán definitivos en tanto contengan una determinación o resolución cuyas características impidan reformas que ocasionen agravios a los gobernados.

Cabe señalar que este criterio alude al artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, porque al momento de su emisión era ese artículo el que señalaba la competencia material del Tribunal, siendo actualmente el artículo 14 el que versa sobre la misma, vigente a partir del 7 de diciembre de 2007.

Continúa este artículo mencionando:

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 auto aplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

Este segundo párrafo es de gran trascendencia para la presente investigación, toda vez que aquí encuentra su fundamento nuestro tema de estudio y se trata de una adición que entró en vigor a partir del 7 de diciembre de 2007.

Por el momento no ahondaremos en cuáles son esos actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general auto aplicativos, ya que serán materia de análisis del capítulo Tercero.

Finalmente, el último párrafo señala lo siguiente:

El Tribunal 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.

Esto sucede cuando por ejemplo, una autoridad no facultada para ello, emite una resolución favorable a un particular, pudiendo traer aparejado un daño o perjuicio a la administración pública en algún ámbito de su amplia esfera. Ante esto, la autoridad que se considera lesionada por dicha resolución, tiene la posibilidad de interponer el Juicio contencioso ante el Tribunal, figura conocida en la doctrina como *Juicio de lesividad*.

Sobre el particular, Gustavo A. Esquivel Vázquez señala:

*“El Proceso o juicio de lesividad es el intentado por una autoridad administrativa dentro del Proceso Contencioso Administrativo, con el propósito de anular una resolución favorable a un gobernado, que fue emitida de manera ilegal”.*²²

²² ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A., *El Juicio de Lesividad y otros Estudios*, Porrúa, México, 2002, p. 67

Es oportuno mencionar que, aunque no esté señalada en multicitado artículo 14, otro precepto que alude a la competencia material del Tribunal es el artículo 15 de su Ley Orgánica, relativo a sanciones administrativas de servidores públicos, al señalar lo siguiente:

Artículo 15. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

Esta facultad tiene su origen en la reforma constitucional del artículo 73 fracción XXIX-H, publicada el 4 de diciembre de 2006, de la que ya se habló en el numeral 1.2.2

Por último, cabe precisar que aunque no lo señale el artículo 14 de su Ley Orgánica, el Tribunal también conoce del procedimiento de sanciones administrativas a servidores públicos y de la Responsabilidad Patrimonial, por así disponerlo el artículo 3 fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

1.4.1.3 Sala Regional de reciente creación en Materia de Propiedad Intelectual

El pasado veinticuatro de marzo de dos mil ocho se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo G/17/2008 del Pleno de la Sala Superior del Tribunal, mismo que se sesionó el día cinco del mismo mes y año, mediante el

cual se adiciona el artículo 24 Bis al Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para quedar de la siguiente forma:

“Artículo 24 Bis.- Adicionalmente habrá una Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual que tendrá competencia en todo el territorio nacional y sede en la Ciudad de México, Distrito Federal.”

Como se observa, el propósito de esta adición es crear una Sala Regional de competencia material especializada para tramitar y resolver los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas en materia de Propiedad Intelectual.

En resumen, el Acuerdo señala a lo largo de cinco artículos que una vez que entre en funciones dicha Sala, los juicios materia de su competencia existentes en las demás Salas Regionales, en el estado procesal en que se encuentren, le serán enviados para su conocimiento y total resolución; en tanto que las nuevas demandas deberán presentarse en la sede de la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual, a través de su Oficialía de Partes o por correo certificado en términos del artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. En caso de que se presenten en otra Sala Regional, ésta las deberá remitir a la Sala Regional especializada en Propiedad Intelectual.

Prevé también que en cualquier caso, se podrá solicitar a la Sala Superior la atracción de asuntos que sean representativos para fijar los criterios en materia de propiedad intelectual que permitan resolver los juicios con mayor celeridad.

Sin embargo, en sesión del 29 de octubre de 2008 se resolvió mediante Acuerdo G/59/2008, publicado en noviembre del mismo año, modificar el anterior, disponiendo que la multicitada Sala entraría en vigor el 5 de enero de 2009 y señala nuevas reglas respecto a cuál será la Sala que resuelva, distinguiendo dos supuestos:

- a) Los juicios en materia de Propiedad Intelectual radicados en la Salas Regionales que al 30 de noviembre de 2008 hayan concluido la substanciación conforme a lo establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se haya concedido o no término para formular alegatos, deberán emitir la sentencia que corresponda.
- b) Las Salas Regionales que tengan radicados juicios en los que al 30 de noviembre de 2008 no hubiese concluido la substanciación conforme al antes referido artículo 47, los remitirán a la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual, previa notificación del cambio de radicación a las partes. Dicha notificación se hará mediante Acuerdo General de la Junta de Gobierno y Administración que será publicado en el Diario Oficial de la Federación y se fijará en los estrados de la respectiva Sala.

Por lo que se refiere a la presentación de las demandas en esta materia, se adiciona la posibilidad de hacerlo mediante correo certificado.

Podemos concluir este Apartado señalando que el artículo 24-Bis de la Ley Orgánica de referencia más que una adición en la competencia del Tribunal, prevé una reorganización o redistribución del trabajo, la que presupone mayor

prontitud en la resolución de estos Juicios por ser materia única y especial de la nueva Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual y por ende representar una disminución en la carga de trabajo que actualmente existe en el resto de las Salas que ya no tendrán que atender los asuntos de esta materia.

1.4.2 Territorial

Hasta el momento hemos estudiado la competencia material del Tribunal de manera general, y será en el numeral 1.5 en el que se trataran las facultades de cada uno de los Órganos que lo integran. Por ahora corresponde hablar de la competencia territorial.

Al respecto, el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, menciona que las Salas Regionales conocerán de los juicios que señala el artículo 15 del mismo ordenamiento, sin embargo, creemos que hubo un error en la redacción, pues en la ley vigente hasta el 31 de diciembre de 2007, el entonces artículo 30 hacía referencia a la competencia enunciada en el artículo 11 de la misma, competencia que en la actual ley se encuentra en el recién estudiado artículo 14 de la Ley vigente a partir del siete de diciembre del mismo año.

Por otro lado, el artículo 32 del ordenamiento de referencia prevé que la división del territorio nacional en regiones con los límites territoriales que se determinen en el Reglamento Interior del Tribunal.

Continúa esta ley señalando en su artículo 34 que las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio, atendiendo el lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante; con excepción de:

- a) Personas morales que formen parte del Sistema Financiero Mexicano, conforme a la Ley del Impuesto Sobre la Renta;
- b) Personas morales que tengan carácter de controladoras o controladas, conforme a la misma Ley y determinen su resultado fiscal consolidado;
- c) El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el país;
- d) Se impugnen resoluciones emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria o por las unidades administrativas a ella adscritas.

Al respecto, la ley anterior atendía al domicilio de la autoridad demandada y si fueren varias, el de la autoridad que dictó la resolución impugnada.

Dicha división territorial se encuentra en el artículo 21 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al enunciar:

Artículo 21. Para los efectos del artículo 32 de la Ley, el territorio nacional se divide en las regiones con los límites territoriales siguientes:

- I. Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California;*
- II. Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora;*
- III. Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa;*
- IV. Norte Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua;*
- V. Norte Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila;*

- VI.** Noreste, que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas;
- VII.** Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit;
- VIII.** Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes;
- IX.** Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro;
- X.** Centro III, que comprende el Estado de Guanajuato
- XI.** Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México;
- XII.** Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla;
- XIII.** Golfo, que comprende el Estado de Veracruz;
- XIV.** Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero;
- XV.** Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca;
- XVI.** Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche;
- XVII.** Metropolitanas, que comprenden el Distrito Federal y el Estado de Morelos;
- XVIII.** Golfo Norte, que comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado;
- XIX.** Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco;
- XX.** Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo.
- XXI.** Pacífico-Centro, que comprende el Estado de Michoacán.

Cabe señalar que las Regiones Centro III y la Pacífico Centro, señaladas en las fracciones X y XXI, respectivamente, son de reciente creación, a partir del siete de diciembre de dos mil siete.

Ahora bien, estas regiones tienen sede, denominación y número de Salas Regionales, de conformidad con el artículo 22 del Reglamento en cita que dispone:

Artículo 22. En las regiones señaladas en el artículo anterior, la sede, denominación y el número de Salas Regionales serán las siguientes:

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

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

XXI. Región del Pacífico Centro: Una Sala que se denominará “Sala Regional del Pacífico-Centro”, con sede en la ciudad de Morelia, Estado de Michoacán

Podemos concluir lo relativo a la competencia territorial indicando que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene presencia en todo el país alcanzando a tener físicamente, casi una sede en cada entidad federativa, además de la del Distrito Federal.

1.4.3 Atracción

“La atracción de un juicio, es que las secciones de la Sala Superior, o ésta, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, absorben el conocimiento del juicio, que en principio conocía alguna sala regional, ya sea metropolitana o foránea, que por sus características, importancia o circunstancias concretas del caso, ameritan que su solución sea determinada por la Sala Superior o alguna de sus secciones.”²³

Para ser ejercida, es necesario tomar en cuenta varios aspectos:

- ✓ La petición que formulen las Salas Regionales o las autoridades para ser ejercida, debe presentarse antes del cierre de la instrucción.
- ✓ La Presidencia del Tribunal comunicará dicho ejercicio antes del cierre de la instrucción a la Sala Regional que conocía del asunto.
- ✓ Los Acuerdos donde se decrete la atracción se notificarán personalmente a las partes, observando las formalidades

²³ ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto. *Derecho Procesal Fiscal*, Porrúa, México, 2007. p. 292

establecidas por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

- ✓ Cerrada la instrucción, la Sala Regional remitirá el expediente que tenía integrado a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior para que ésta lo turne al magistrado ponente que conocerá del asunto,

Esta facultad está prevista en el artículo 48 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, que señala lo siguiente:

Artículo 48. El Pleno o las Secciones del Tribunal, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente, de los particulares o de las autoridades, podrán ejercer la facultad de atracción, para resolver los juicios con características especiales.

I. Revisten características especiales los juicios en los que:

a) Por su materia, conceptos de impugnación o cuantías se consideren de interés y trascendencia.

Tratándose de la cuantía, el valor del negocio deberá exceder de tres mil quinientas veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al año, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida.

b) Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley, reglamento o disposición administrativa de carácter general; fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia. En este caso el Presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción.

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

a) La petición que, en su caso, formulen las Salas regionales o las autoridades deberá presentarse hasta antes del cierre de la instrucción.

- b) La Presidencia del Tribunal comunicará el ejercicio de la facultad de atracción a la Sala Regional antes del cierre de la instrucción.*
- c) Los acuerdos de la Presidencia que admitan la petición o que de oficio decidan atraer el juicio, serán notificadas personalmente a las partes en los términos de los artículos 67 y 68 de esta Ley. Al efectuar la notificación se les requerirá que señalen domicilio, para recibir notificaciones en el Distrito Federal, así como que designen persona autorizada para recibirlas, o en el caso de las autoridades, que señalen a su representante en el mismo. En caso de no hacerlo, la resolución y las actuaciones diversas que dicte la Sala Superior les serán notificadas en el domicilio que obre en autos.*
- d) Una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional remitirá el expediente original a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior, la que la turnará al magistrado ponente que corresponda conforme a las reglas que determine el Pleno del propio Tribunal.*

De la lectura a este precepto se advierte que para esta facultad sea ejercida no basta que el particular interesado lo solicite, es necesaria la concurrencia de situaciones muy concretas, ya sea por la cuantía o por la trascendencia del asunto que pudieran incluso ser precedente en juicios posteriores.

Sobre el particular, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal, mediante Acuerdo G/7/2000 tomado en sesión de 14 de febrero de 2000, emitió los criterios sobre los que se hará valer la facultad de atracción, señalando tres aspectos rectores:

PRIMERO. Será del conocimiento de las Secciones de la Sala Superior:

Los asuntos en que el valor del negocio controvertido al momento de emitirse la resolución impugnada exceda de \$100'000,000.00 (cien millones de pesos).

SEGUNDO. Será del conocimiento del Pleno los juicios en los que se deba establecer, por primera vez, la interpretación directa; de una ley o tratado, o bien se deba fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia.

TERCERO. Será del conocimiento del Pleno los juicios en que se plantea la primera interpretación de una Ley en las siguientes materias:

- Precios de Transferencia
- Interpretación o cumplimiento de contratos administrativos
- Régimen de consolidación en el impuesto sobre la renta
- Residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en México
- Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente Ley de Competencia Económica
- Ley de Salud
- Se hacen valer conceptos de impugnación novedosos para el Tribunal y aún no existe criterio definido.

De lo expuesto en el presente Apartado, podemos concluir que la facultad de atracción es la posibilidad jurídica, o atribución fundada en una norma de

derecho, que tiene el Pleno o las Secciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para resolver los juicios con características especiales.

1.5 Estructura Orgánica

El artículo segundo de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa enuncia:

Artículo 2. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integra por:

- I. La Sala Superior*
- II. Las Salas Regionales*
- III. La Junta de Gobierno y Administración*

Dentro de éstos labora personal con distintas funciones, clasificadas de acuerdo al artículo 6 del Reglamento Interior de dicho Tribunal, de la siguiente manera:

- I. Personal Operativo
- II. Personal Jurisdiccional
- III. Personal de Apoyo Administrativo
- IV. Personal de Apoyo Especializado
- V. Personal de la Contraloría Interna

Para efectos de este trabajo, nos referiremos únicamente a los Órganos Jurisdiccionales, que son los mencionados en el artículo 2 recién referido.

1.5.1 Sala Superior

Su integración está regulada por el artículo 16 de la Ley Orgánica de este Tribunal al establecer:

Artículo 16. La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se compondrá de trece Magistrados especializados nombrados para integrarla, de los cuales once ejercerán funciones jurisdiccionales y dos formarán parte de la Junta de Gobierno y Administración, durante los períodos que señale esta Ley.

La Sala Superior del Tribunal actuará en Pleno o en dos Secciones. Los dos Magistrados de Sala Superior que formen parte de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal, no integrarán el Pleno ni las Secciones por el tiempo que dure su encargo en dicha Junta, salvo en los casos previstos en las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 18 de esta Ley.

Así, la Sala Superior opera de dos formas: una es en Pleno y la otra es a través de dos Secciones, como a continuación se explica.

PLENO

El Pleno se integra por once Magistrados, uno de los cuales fungirá como Presidente de la Sala Superior y, para que pueda sesionar es suficiente la presencia de siete de ellos, siempre que los debates sean dirigidos por el Presidente.

Sus facultades se encuentran establecidas en el artículo 18 del referido ordenamiento, que en resumen son las siguientes:

Artículo 18. Son facultades del Pleno, las siguientes:

I. Elegir de entre los Magistrados de Sala Superior al Presidente del Tribunal;

II. Aprobar y expedir el Reglamento Interior del Tribunal;

III. Expedir el Estatuto de Carrera;

IV. Elegir a los Magistrados de Sala Superior y de Sala Regional que se integrarán a la Junta de Gobierno y Administración;

V. Aprobar y someter a consideración del Presidente de la República la propuesta para el nombramiento de Magistrados del Tribunal;

VI. Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los Magistrados de las Secciones;

VII. Designar al Secretario General de Acuerdos, a los Secretarios Adjuntos de las Secciones y al Contralor Interno;

VIII. Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos;

IX. Establecer, modificar y suspender la jurisprudencia del Tribunal y ordenar su publicación en la Revista del Tribunal;

X. Resolver los juicios con características especiales, en términos de las disposiciones aplicables;

XI. Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el

Presidente del Tribunal para poner en estado de resolución un juicio competencia del Pleno;

XII. Ordenar que se reabra la instrucción, cuando se amerite en términos de las disposiciones aplicables;

XIII. Resolver sobre las excusas, excitativas de justicia y recusaciones de los Magistrados del Tribunal y respecto a los Magistrados de Sala Regional designar de entre los Secretarios a quienes deban sustituirlos;

XIV. Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por los Magistrados del Tribunal, en contra de sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración, en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

XV. Las que se funden en un Tratado o Acuerdo Internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México,

XVI. Las demás que establezcan las leyes.

En el numeral 1.4.3, al estudiar la facultad de atracción, señalamos que esta puede ser ejercida por el Pleno o por las Secciones del Tribunal. En este artículo, las fracciones II, VIII, IX y X fundan el ejercicio de dicha facultad por parte del Pleno.

Cabe destacar que en el numeral 1.4 se trató la competencia del Tribunal Federal de manera general, por lo que en el actual numeral, relativo a la estructura orgánica, señalamos de manera específica las facultades de cada uno de los órganos jurisdiccionales del Tribunal.

SECCIONES

Cada una de las Secciones, se integra por cinco Magistrados de Sala Superior, quienes fueron adscritos a su respectiva Sección por el Pleno.

Para que las sesiones de la Sección sean validas, es necesaria la presencia de cuatro Magistrados y que los debates sean dirigidos por el Presidente de la Sección.

Sólo en caso de falta de quórum, el Presidente del Tribunal podrá sesionar en la Sección, fungiendo provisionalmente como Presidente de la misma.

Sus atribuciones se encuentran señalada en el artículo 23 de la Ley Orgánica de la materia que en resumen establece:

Artículo 23. Son facultades de las Secciones, las siguientes:

I. Dictar sentencia definitiva en los juicios que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de aquéllos en los que se controvierta exclusivamente la aplicación de cuotas compensatorias;

II. Resolver los juicios con características especiales;

III. Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el Presidente de la Sección para poner en estado de resolución un asunto competencia de la propia Sección;

IV. Ordenar que se reabra la instrucción, cuando se amerite en términos de las disposiciones aplicables;

V. Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por los Secretarios, Actuarios y demás personal del Tribunal, en contra de sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración, en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

VI. Establecer, suspender y modificar la jurisprudencia de la Sección y apartarse de ella,

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

VIII. Resolver los demás asuntos que establezcan las leyes.

1.5.2 Salas Regionales

Como se desprende de lo hasta ahora descrito, las Salas Regionales son la unidad fundamental de organización del Tribunal, a través de las cuales logra tener jurisdicción en todo el territorio nacional y que se encuentran divididas en regiones, conforme a los límites territoriales que ya han sido precisados.

Respecto a su competencia material, las Salas Regionales conocerán de los juicios señalados en el artículo 14 de la Ley, con excepción de los que corresponda resolver al Pleno o las Secciones de la Sala Superior, cuyo estudio fue tratado en el apartado 1.4.1.2. que antecede. Cada Sala Regional se integra por tres Magistrados, cuya presencia es indispensable para que tengan validez sus sesiones, mismas que se resuelven por mayoría de votos.

Finalmente, es importante señalar que los asuntos que competen a las Salas Regionales son turnados a cada uno de los Magistrados por el Presidente de la Sala, quien es designado por ellos mismos en la primera sesión de cada ejercicio, dura un año en el cargo y no puede ser reelecto para el período inmediato siguiente.

1.5.3 Junta de Gobierno y Administración

Este Órgano es de reciente creación, pues se previó en la fracción III del artículo 2 de la nueva Ley Orgánica del Tribunal que entró en vigor a partir del 7 de diciembre de 2007, para tener a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional del Tribunal y cuenta con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Se integra por el Presidente del Tribunal, quien también será el Presidente de este órgano, dos Magistrados de Sala Superior y dos Magistrados de Salas Regionales, los cuales serán electos por el Pleno en forma escalonada por periodos de dos años, no pudiendo ser reelectos para el periodo inmediato siguiente.

Sus facultades se enumeran a lo largo de 35 fracciones contenidas en el artículo 41 de la Ley Orgánica en comento, de las que sólo mencionaremos de manera enunciativa más no limitativa, las que se consideran relevantes para este trabajo:

Artículo 41. *Son facultades de la Junta de Gobierno y Administración, las siguientes:*

I. Proponer, para aprobación del Pleno, el proyecto de Reglamento Interior del Tribunal y **expedir, en el ámbito administrativo, los acuerdos necesarios para el buen funcionamiento del Tribunal;** (el resaltado es propio)

III. Realizar la evaluación interna de los servidores públicos que les requiera el Pleno,

VI. Elegir y adscribir, de entre los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional, a los que habrán de suplir a los Magistrados de Sala Regional que integren la Junta de Gobierno y Administración, así como los que cubrirán las ausencias de los Magistrados de Sala Regional,

VII. Establecer, **mediante acuerdos generales,** las unidades administrativas para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal;

X. Autorizar los programas permanentes de capacitación, especialización y actualización en las materias competencia del Tribunal para los servidores públicos previstos en el artículo 3 de esta Ley;

XI. Dictar las reglas conforme a las cuales se deberán practicar visitas para verificar el correcto funcionamiento de las Salas Regionales;

XIII. Establecer las comisiones que estime convenientes para su adecuado funcionamiento, señalando su materia e integración;

XXII. Dirigir la buena marcha del Tribunal **dictando las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos administrativos del Tribunal** y aplicar las sanciones que correspondan;

XXV. Ordenar la depuración y baja de expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación;

XXVII. Instruir y resolver sobre las responsabilidades de los servidores públicos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de esta Ley;

XXVIII. Resolver el recurso de revocación interpuesto por los servidores públicos a que se refiere la fracción anterior;

XXXV. Resolver los demás asuntos que señalen las disposiciones aplicables.

Al igual que los Órganos del Tribunal que ya se han mencionado, la Junta de Gobierno y Administración también realiza sesiones para el cumplimiento de sus funciones, mismas que para ser válidas deberán efectuarse en presencia de cuatro de sus miembros, incluyendo la asistencia del Presidente de la misma y sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los Magistrados miembros presentes, quienes no podrán abstenerse de votar. En caso de empate, el Presidente de la Junta tendrá voto de calidad.

Al respecto, cabe señalar que el pasado 18 de agosto de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo G/JGA/31/2008 mediante el cual, la Junta de Gobierno y Administración, en ejercicio de la facultad de dirigir la buena marcha del Tribunal, dictando las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos administrativos de dicho Órgano Jurisdiccional, dio a conocer la creación de tres Secretarías adscritas a la Junta de referencia, siendo las siguientes:

- A. Secretaría Técnica Ejecutiva, cuyas funciones se enumeran a lo largo de nueve fracciones que no se transcriben en obvio de repetición, relativas todas ellas a las facultades técnicas y/o jurídicas de la Junta en Comento;

B. Secretaría de Administración, en sustitución de la Oficialía Mayor del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con la estructura y facultades que ésta tiene conferidas en las disposiciones jurídicas aplicables.

C. Secretaría Auxiliar de la Junta de Gobierno, encargada entre otras tareas de tramitar los asuntos, coadyuvar con los Magistrados, recibir documentación, auxiliar en la elaboración de la orden del día, notificar acuerdos, expedir copias certificadas, y tareas de naturaleza análoga enumeradas en quince fracciones.²⁴

1.6 Derecho Comparado

En este Apartado estudiaremos otros Tribunales Administrativos de nuestro país, a efecto de encontrar diferencias y convergencias entre ellos que, en el Capítulo IV de este trabajo, serán retomadas para proponer los ajustes que podrían optimizar el desempeño del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tratándose del Juicio Contencioso Administrativo Federal contra Acuerdos de Carácter General Auto aplicativos.

1.6.1 Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Para abordar este tema, ante todo es necesario definir qué significa *contencioso*, entendiendo con éste término una controversia o litigio.

²⁴ Cfr. *Diario Oficial de la Federación* de fecha 18 de agosto de 2008. Primera Sección, pp. 91-92.

Ahora bien, de acuerdo con Manuel Lucero Espinosa, *“el contencioso administrativo se define como un medio de control jurisdiccional de los actos de la administración pública, puesto que representan una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se vean afectados por actos administrativos ilegales.”*²⁵

A decir de Cipriano Gómez Lara, *“el contencioso administrativo es la función jurisdiccional soberana del Estado a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general al caso concreto para solucionarlo o dirimirlo.”*²⁶

De ambas definiciones podemos concluir que el contencioso administrativo es un medio de control jurisdiccional para someter a la legislación aplicable los actos administrativos que hayan sido emitidos de manera ilegal, a fin de salvaguardar los derechos del particular que se vio afectado.

Así las cosas, ha quedado precisado a lo largo de este trabajo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como su nombre lo indica, tiene competencia a nivel federal, es decir, versa sobre materias reguladas por la legislación federal o bien, de actos administrativos de autoridades federales. En ambos casos nos referimos a leyes y autoridades idénticas en el territorio nacional, pues es la misma que aplica en todo el país.

²⁵ LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. Cit. p. 20 - 21.

²⁶ GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 9ª ed., Oxford, México, 2002, p. 87.

Sin embargo, existe también la competencia local en razón de materia, autoridad y, por supuesto, ubicación territorial, que se caracteriza por referirse única y exclusivamente a leyes y autoridades privativas de cada entidad federativa y que no son competencia del Tribunal federal en cita.

Bajo este tenor, tomaremos como referencia los Tribunales Contenciosos Administrativos de cuatro entidades federativas del país: Morelos, Jalisco, Querétaro y Nuevo León.

1.6.2 Morelos

De acuerdo a la página electrónica del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, *“el ejercicio del poder judicial en el ámbito de competencia de la justicia administrativa se deposita en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual está dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos.*

Es un órgano jurisdiccional de control de la legalidad que conoce y resuelve las controversias de carácter administrativo y fiscal que se suscitan entre la administración pública estatal, municipal, los organismos descentralizados estatales o municipales y los particulares.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y la Ley de Justicia Administrativa, facultan al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para su organización y competencia, así como para revisar la

*legalidad de los actos y resoluciones que emitan las autoridades de la administración Pública Estatal, Municipal y organismos descentralizados, estos últimos solo en actos y resoluciones de materia fiscal.*²⁷

A. Integración

Está integrado por tres magistrados propietarios y tres suplentes respectivamente, quienes están designados por el Congreso del Estado a propuesta de la Comisión del Régimen Interno y Concertación Política del Congreso del Estado, duran seis años en su cargo y pueden adquirir inamovilidad en los términos previstos por la Constitución Política Estatal.

Al igual que el Tribunal Federal, ejerce sus funciones en Pleno y en Salas, todas con residencia en la ciudad de Cuernavaca, las cuales ejercerán jurisdicción en todo el Estado de Morelos. A diferencia del Tribunal Federal que tiene sedes en toda la República, además de las Salas Metropolitanas del Distrito Federal.

Cuenta además con los siguientes servidores públicos:

- Un Secretario General de Acuerdos;
- Un Actuario adscrito a la Secretaría General de Acuerdos;
- Un Secretario de acuerdos adscrito a cada una de las salas regionales del Tribunal;
- Un Actuario adscrito a cada una de las salas regionales del Tribunal;
- Un secretario de estudio y cuenta para cada uno de los Magistrados;

²⁷ <http://www.tsjmorelos.gob.mx>. 28 de septiembre de 2010. 17:00 horas

- Un Jefe de Departamento de Administración;
- Personal Administrativo y personal supernumerario interino, todos conforme a las necesidades que el servicio requiera y que se encuentren previstos en el presupuesto de egresos del Tribunal.

Las relaciones entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y su personal, se rigen conforme a lo dispuesto en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

B. Competencia

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Morelos cuenta con las facultades, competencia y organización que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y la Ley de Justicia Administrativa del estado para revisar la legalidad de los actos y resoluciones de la administración pública estatal y los Ayuntamientos de la Entidad para lo cual está dotado de plena jurisdicción y del imperio suficiente para hacer cumplir sus determinaciones.

Concretamente, dicha competencia está contenida en el artículo 36 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que en síntesis señala lo siguiente:

Artículo 36.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo tendrá competencia para conocer:

I.- De los juicios que se promuevan en contra de cualquier acto o resolución de carácter administrativo o fiscal, que en el ejercicio de sus funciones, dicten, ordenen, ejecuten o pretendan ejecutar las dependencias que integran la Administración Pública Estatal, o Municipal, en perjuicio de los particulares;

II.- De los juicios que se promuevan en contra de cualquier acto o resolución de carácter fiscal, producido por un organismo descentralizado, Estatal o Municipal, en agravio de los particulares;

III.- De los juicios que se promuevan contra la falta de contestación de las autoridades mencionadas en las dos fracciones anteriores,

En materia fiscal, las instancias o peticiones que se formulen deberán ser resueltas en el término que fije la Ley, a falta de éste, en el de noventa días.

IV.- De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;

V.- Del recurso de reclamación, conforme a lo dispuesto por esta Ley;

VI.- De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que perjudiquen a la Hacienda Pública del Estado; de los Municipios

VII.- De los asuntos cuya resolución este reservada al tribunal conforme a otras Leyes.

Como se observa, la competencia parece ser más restringida, aunque en realidad contempla varias de las fracciones enumeradas en la legislación federal, sólo que no lo hace de manera enunciativa, sino de manera genérica, con la clara distinción de referirse a los actos de dependencias que integran la Administración Pública Estatal o Municipal. Evidentemente, existen fracciones en la legislación federal que no tienen un símil en la legislación local, por tratarse de materias reservadas a la Federación, tales como la X relativa a Comercio Exterior ó la XII respecto a Tratados o Acuerdos Internacionales para evitar la doble tributación.

1.6.3 Jalisco

La Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco define su naturaleza de la siguiente manera:

Artículo 1.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco, está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y es independiente de cualquier autoridad. Tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades del Estado, municipales y sus organismos descentralizados, con los particulares. Igualmente, de las que surjan entre el Estado y los municipios, o de éstos entre sí. Contará para ello con la organización y atribuciones que esta ley establece. Para que el Tribunal pueda conocer de controversias administrativas y fiscales de índole Municipal, se requerirá convenio previo celebrado por el Ayuntamiento con el Ejecutivo Estatal, el cual se someterá a la aprobación del Congreso Local, y se publicará en el Periódico oficial El Estado de Jalisco.

De esta primera lectura se desprende que, al igual que el Tribunal de Morelos y el Tribunal Federal, estamos frente a Órganos que tienen plena autonomía y no dependen de autoridad alguna.

A. Integración

Señala el artículo segundo de dicha disposición que el Tribunal estará integrado por el número de magistrados propietarios y suplentes, que sean necesarios para el buen despacho de los asuntos de su competencia, y que

autorice el presupuesto de egresos del Estado, pero en ningún caso serán menos de tres los propietarios ni los suplentes.

Estos funcionarios serán nombrados en la forma que señala la Constitución Política del Estado, quienes durarán en su cargo seis años, previa protesta de ley que deberán rendir ante el Congreso del Estado, y en los recesos de éste la Diputación Permanente.

Por lo que se refiere a la forma de ejercer sus funciones, también lo hace en Pleno o en Salas.

B. Competencia

Se encuentra señalada en el artículo 22 de su ley orgánica, que en su parte sustantiva establece:

Artículo 22.- Las salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocerán de los juicios que se inicien contra:

- I. Las resoluciones definitivas emanadas de las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo Estatal, que causen agravio a los particulares;*
- II. Las resoluciones definitivas dictadas por cualquiera de las autoridades fiscales del Estado, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases*

para su liquidación; nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido, o cualquiera otra que cause agravio en materia fiscal;

III. De los juicios que promuevan las autoridades estatales y municipales para que sean nulificadas las resoluciones favorables a un particular;

IV. El procedimiento administrativo de ejecución, cuando el afectado en dicho procedimiento opte por no interponer el recurso ordinario ante las autoridades competentes;

V. La negativa de una autoridad para ordenar la devolución de un ingreso ilegalmente percibido;

VI. Las resoluciones definitivas que constituyan créditos fiscales, por responsabilidades de los servidores públicos del Estado;

VII. Los actos de las autoridades del Estado, cuando por virtud de los convenios de coordinación, los ayuntamientos sufran algún agravio en materia fiscal; y

VIII. Las resoluciones dictadas conforme a una ley especial, que le otorgue competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

Para los efectos de las dos primeras fracciones de éste artículo, las resoluciones se considerarán definitivas, cuando no admitan recurso administrativo o cuando, previéndolo, el afectado

*opte por no agotarlo y acuda directamente al Tribunal.*²⁸

Nuevamente nos encontramos con gran similitud de competencias entre ambos tribunales locales, lo que incluye la noción de definitividad; semejanzas que también se presentan en lo concerniente a su integración, forma de elección de magistrados, duración en el cargo y organización funcional.

1.6.4 Querétaro

Su naturaleza está prevista en el artículo 3 de la Ley Orgánica de este Tribunal al tenor de lo siguiente:

*Artículo 3. El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Estado de Querétaro, es un organismo autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa y ejercerá por sí el presupuesto que le asigne la Legislatura, dotado de plena jurisdicción en todo el territorio estatal, con el imperio suficiente para hacer cumplir sus determinaciones y con sede en la ciudad de Santiago de Querétaro.*²⁹

²⁸ <http://www.jalisco.gob.mx> 30 octubre 2010 10:25 Hrs.

²⁹ <http://www.querétaro.gob.mx> 30 de octubre 2010 11:58 Hrs.

A. Integración

El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Estado de Querétaro se integra por los siguientes órganos:

- I. La Sala Unitaria;
- II. Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo; y
- III. La Oficialía Mayor; y
- IV. Defensoría de Oficio

A su vez, la Sala Unitaria que tiene su sede en la ciudad de Santiago de Querétaro tendrá un Magistrado Propietario y por lo menos dos Supernumerarios, todos ellos electos por la Legislatura del Estado, además de un Secretario de Acuerdos, los Secretarios Projectistas, Actuarios y el personal que requieran sus funciones, de acuerdo a su presupuesto.

A diferencia de los Tribunales anteriores en que los Magistrados duran en su cargo 6 años, en Querétaro sólo duran 4, con opción a ser reelectos.

B. Competencia

Se encuentra en su artículo 5, que enuncia:

Artículo 5.- El Tribunal tendrá la siguiente competencia:

I. Ejercer su función jurisdiccional administrativa de manera pronta, expedita, completa, imparcial y gratuita;

II. Ajustar sus actos, procedimientos y resoluciones a las leyes;

III. Diligenciar exhortos, requisitorias y despachos en materia contencioso-administrativa;

IV. Proporcionar a las autoridades competentes los datos e informes que soliciten de acuerdo a la ley;

V. Auxiliar a las demás autoridades en los términos que determine la ley; y

VI. Las demás que señalen los ordenamientos legales aplicables.

De este artículo, la fracción I es la más relevante, pues de todos los Tribunales hasta el momento estudiados, es el único que establece los principios que habrán de observarse al ventilarse este juicio, sin embargo, el resto del artículo no es suficientemente explícito en señalar que se refiere a actos administrativos emitidos por autoridades locales, siendo la fracción III la más cercana o próxima a dicha delimitación, pues en los demás casos solo hace referencia a “la ley” o a los “ordenamientos legales aplicables”, sin que en ningún caso especifique la materia a que se refieren.

1.6.5 Nuevo León

La naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León se encuentra contenida en la página inicial del portal electrónico de este Órgano, donde dice lo siguiente:

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado tiene por misión resolver las controversias que ante él se planteen, suscitadas entre la administración estatal o municipal y los particulares; así como tramitar y resolver todos los demás asuntos de su competencia con estricto apego a los principios de justicia pronta, completa e imparcial.

En tanto que su visión es la de, mediante el efectivo cumplimiento de su misión, consolidar su figura como órgano administrador de justicia autónomo e imparcial.³⁰

Asimismo, el artículo 2 de la Ley de Justicia Administrativa para el estado de Nuevo León, establece que es un Tribunal formalmente administrativo, materialmente jurisdiccional, dotado de plena autonomía y jurisdicción para dictar sus fallos.

A. Integración

Recientemente, a partir de noviembre de 2007, este Tribunal cuenta con una nueva estructura, integrada por tres Salas Unitarias, de las cuales una será la Sala Superior a cargo del Presidente del Tribunal, que será competente para conocer de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones que dicten los Magistrados de las dos Salas Ordinarias restantes, las que conocerán de manera indistinta los asuntos de competencia del Tribunal.

Además de los magistrados, cuenta con un Secretario General de Acuerdos, Secretarios de Estudio y Cuenta, Actuarios y Personal técnico administrativo.

³⁰ Cfr. <http://www.nl.gob.mx>. 29 de septiembre de 2010. 15:00 Horas

El titular del Poder Ejecutivo del Estado propondrá a los Magistrados, para su designación por el Congreso del Estado o de la Diputación Permanente.

B. Competencia

Su competencia está enunciada a lo largo de XIV fracciones contenidas en el artículo 17 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, de las que, de manera sucinta, a continuación se señalan las atribuciones, todas referidas a la administración de justicia en la rama administrativa, con que cuenta este Tribunal:

- 1. Conocer y resolver, a través del juicio contencioso administrativo, de las controversias que se susciten entre los particulares y el Estado.*
- 2. Conocer y resolver los recursos de revisión que las partes, en el juicio contencioso administrativo, interpongan en contra de los autos y otras resoluciones dictadas en el procedimiento.*
- 3. Resolver los recursos de queja que las partes en el juicio contencioso administrativo interpongan contra la negativa, defecto o exceso en la ejecución de los fallos y otras determinaciones del Tribunal,*
- 4. Conocer del cumplimiento y ejecución de las sentencias definitivas dictadas en el juicio contencioso administrativo.*

5. Proporcionar a los ciudadanos información sobre los medios de defensa administrativos y fungir como enlace entre los ciudadanos y la autoridad administrativa que corresponda, procurando la solución del conflicto administrativo planteado.

Podemos concluir que, en todos los casos, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo objetos de estudio, son órganos que gozan de autonomía e independencia para emitir sus fallos, tienen competencias similares en su respectivas jurisdicciones territoriales, sus funcionarios son elegidos bajo criterios y mecánicas muy parecidas, además de durar entre cuatro y seis años en su cargo, con excepción del Presidente.

De lo estudiado en este capítulo se colige que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha permanecido en constante evolución, ampliando las materias de su competencia, destacando para efectos de esta investigación, la publicación en 2005 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo la cual, en su artículo 2, faculta al Tribunal para conocer de este juicio en contra de actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general diversos a los reglamentos, cuando sean auto aplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión al primer acto de aplicación.

Asimismo, el Tribunal ha extendiendo su presencia en todo el territorio nacional; teniendo cedes en casi todos los estados de la República; sin embargo, la evolución debe continuar en aras de alcanzar plena jurisdicción en lo elativo a la ejecución de sentencias.

CAPÍTULO II

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

En el Capítulo que antecede, hemos analizado el origen, evolución y estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, órgano ante el cual se ventila, entre otros, el Juicio Contencioso Administrativo en contra de acuerdos de carácter general auto aplicativos, materia de estudio de este trabajo, correspondiendo en este segundo capítulo el estudio del Juicio en comento, pero antes de ello, se harán algunas precisiones que resultan importante conocer previamente.

Este juicio se promueve con la intención de declarar la nulidad de la resolución o acto administrativo que se haya dictado en contradicción al principio de legalidad, es decir, sin observar los elementos del acto administrativo a que se refiere el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, que en lo conducente señala:

“Artículo 38- Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener, por lo menos, los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito en documento impreso o digital.

...

II. Señalar la autoridad que lo emite

III. Señalar lugar y fecha de emisión.

IV. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

V. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido.

...

De lo anterior se desprende que, los actos administrativos que omitan cualquiera de los requisitos en comento, pueden ser impugnados mediante este juicio para que sean declarados nulos.

Por otro lado, un aspecto importante de este Juicio es el relativo a las partes que en él interviene, pues en lo sucesivo nos estaremos refiriendo a ellas y son:

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

Por último, no olvidemos que este Juicio puede ser promovido tanto por particulares como por la autoridad. En el primer caso, cuando se trata de una

resolución que afecta los intereses de un particular y en el segundo, cuando una autoridad considere verse afectada por el acto o resolución emitido por otra de manera ilegal y que favorece a un particular. Este último supuesto se conoce como Juicio de Lesividad.

Dicho lo anterior, se iniciará el estudio del Juicio en comento.

2.1 Demanda

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM señala: “demanda es el acto procesal por el cual una persona, que se constituye por el mismo en parte actora o demandante, formula su pretensión -expresando la causa o causas en que intente fundarse- ante el órgano jurisdiccional, y con la cual inicia un proceso y solicita una sentencia favorable a su pretensión.”³¹

Asimismo, el Magistrado Augusto Fernández Sagardi del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, enuncia que *“demanda es el escrito del actor que contiene una pretensión que puede consistir en: la anulación de una resolución, reconocer el derecho subjetivo del actor, o bien, la condena a cargo de la autoridad; dicho escrito contiene también la causa jurídica en que apoya su pretensión por medio de la cual ejerce la acción, generalmente denominada de nulidad, para poner en actividad el Tribunal, a fin de que dicte sentencia en donde declare fundada sus pretensiones.”*³²

³¹Enciclopedia Jurídica Mexicana. D-E. 2ªed., Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Porrúa, México, 2004, p.127.

³²Op. Cit. *Procedimientos en materia fiscal y administrativa. Especialización en materia procesal fiscal*, p. 133-134

De ambas definiciones se desprende que, la demanda es lo que da inicio al procedimiento, siempre y cuando sea presentada en tiempo y forma ante el órgano jurisdiccional competente y éste la admita.

Se entiende por *presentar en tiempo*, el ingresar la demanda ante el Tribunal dentro del plazo establecido para ello en el artículo 13 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, que es para el particular de 45 días siguientes a aquél en que haya surtido efecto la notificación de la resolución impugnada y para las autoridades –en juicio de lesividad- de cinco años a partir de la emisión del acto favorable al particular, que considere le afecte.

Al efecto, el particular deberá presentar su demanda ante la Sede del Tribunal competente, en razón de su domicilio, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.

Sin embargo, a partir de diciembre 2010 no será necesaria la presencia física del promovente para interponer la demanda, en virtud de que el pasado 12 de junio de 2009, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos que regirán cuando entre en vigor el llamado "*Juicio en Línea*", a través del Sistema de Justicia en Línea, que según dicha publicación, iniciará su operación dentro de los dieciocho meses posteriores a ésta, es decir, que para diciembre de 2010 se podrá optar por la sustanciación del Juicio en forma tradicional o través del Juicio en Línea, lo cual consiste en promover desde sitios remotos, a través de sistemas informáticos, pero una vez elegida la forma en que se hará, no podrá variarse la elección.

Por otro lado, si la parte demandante es la autoridad, podrá interponer la demanda dentro de los cinco años contados a partir del día siguiente a la fecha en que la resolución favorable al particular fue emitida; también con la opción de, llegado el momento, pueda hacerlo mediante el Juicio en Línea.

En este sentido, el Tribunal, con fundamento en su Ley Orgánica y en su Reglamento, emite Acuerdos mediante los cuales señala los días que se deben considerar inhábiles para el cómputo de plazo. Para el año 2009, es el G/1/2009 tomado en cesión de 12 de enero del mismo año.

Asimismo, el Tribunal puede emitir a lo largo del año otros Acuerdos con el mismo o similares fines, señalando las razones por las que ese día se determina inhábil. Tal es el caso del Acuerdo G/SS-JGA/001/2009 sesionado el 27 de abril de 2009, mediante el cual se establece en su numeral primero que durante los días 27, 28, 29 y 30 de abril no correrían plazos en virtud de las medias para prevenir, controlar y combatir el virus de influenza epidémica en el Tribunal durante el periodo de contingencia.

No obstante, esta medida no significa que se declaren inhábiles esos días, pues el numeral Segundo del mismo Acuerdo, señala que las labores en el Tribunal no se suspenderían y se desarrollarían durante el periodo de contingencia atendiendo las medidas dispuestas en el numeral Tercero del citado Acuerdo.

Ahora bien, por lo que se refiere a hacerlo *en forma* significa que se presente ante la autoridad competente, conteniendo todos los elementos enumerados en el artículo 14 de la Ley de la materia así como ir acompañada de

los documentos que la ley establece. Sin embargo, cabe destacar que el presentar la demanda ante una Sala Regional incompetente no es causa de desechamiento, sino de una declaración de incompetencia de ésta y su respectiva remisión a la competente.

Tratándose de impugnación de decretos, acuerdos, actos o resoluciones administrativas de carácter general auto aplicativo, materia de este trabajo, la demanda se deberá interponer dentro de los cuarenta y cinco días contados a partir de que haya iniciado su vigencia.

Cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, la demanda podrá enviarse por el Servicio Postal Mexicano, mediante correo certificado con acuse de recibo.

La demanda debe contener los elementos mencionados en el artículo 14 de la citada Ley, presentarse ante autoridad competente y acompañarse de los documentos que indica el artículo 15 de la legislación en comento.

Respecto al *contenido*, la demanda debe señalar:

I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente.

Esto es con el propósito de verificar si el demandante está legitimado para interponer el Juicio, toda vez que, conforme a lo establecido por los artículos 4 y 5 del ordenamiento en cita, en materia fiscal no procede la gestión de negocios, es decir, sólo podrá promover la persona o personas que se han visto afectados por la emisión del acto controvertido.

No obstante, existe la posibilidad de que los particulares sean representados mediante escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal, a más tardar en la fecha de presentación de la demanda, quienes a su vez podrán autorizar a licenciado en derecho para recibir notificaciones, rendir pruebas, realizar promociones de trámite, presentar alegatos e interponer recursos.

Por su parte, las autoridades están representadas por la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, al tener delegadas las funciones que el cargo les confiere.

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

No basta con hacer mención del acto impugnado o de la resolución de carácter general, se debe adjuntar también el documento original o en su defecto, copia certificada del mismo, tal como se observará en la parte conducente a las pruebas.

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

Cabe destacar que, no obstante que en el acto impugnado conste la autoridad emisora y/o ejecutora, es necesario señalar en el escrito de demanda a todas y cada una de las autoridades demandadas, así como la razón por la que se considera que son responsables en la controversia.

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

Los hechos en una demanda consisten en la descripción detallada y cronológica de los actos y omisiones que originaron la resolución controvertida.

V. Las pruebas que ofrezca.

Son todos los medios que apoyen, apuntalen, o sostengan la posición del demandante, mismas que aportan al juzgador un conocimiento objetivo sobre la controversia. Todas ellas deben estar relacionadas con los hechos consignados en la demanda.³³

En el numeral 2.5 se detallarán los tipos de pruebas que pueden ofrecerse en este juicio.

³³ GÓMEZ LARA, Cipriano. *Derecho Procesal Civil*. 2ª. ed., Trillas, 1985, p. 80

VI. Los conceptos de impugnación.

Con ello nos referimos a todos los argumentos sobre los cuales el demandante funda que el acto controvertido es ilegal, al no observar las disposiciones jurídicas correspondientes.

Cabe destacar que la ley de la materia en ningún momento establece que los ocho elementos señalados en este artículo, deban estar mencionados con algún orden o mediante apartados, es suficiente con que se encuentren contenidos en la demanda. Sin embargo, en la práctica se estila por una cuestión de orden y claridad, hacer la separación.

Lo anterior se confirma con los siguientes criterios emitido por el Tribunal en 1984 y 1985, respectivamente.

No. Registro: 6,695

Aislada

Época: Segunda

Instancia: Sala

Fuente: R.T.F.F. Segunda Época. Año V. No. 53. Mayo 1984.

Tesis: II-TASS-6141

Página: 1002

DEMANDA.- NO ES UN DOCUMENTO SOLEMNE.- Toda vez que no existe precepto jurídico alguno que prevea lo contrario, es conforme a la lógica jurídica concluir que la demanda no es un documento solemne que requiera para su existencia o validez de la expresión de palabras sacramentales o de una

rigurosa división por capítulos, como pueden ser "hechos", "agravios", "pruebas", etc., siendo suficiente que esté formulada en términos claros y precisos, reuniendo los requisitos previstos en los artículos 199, 207 y 208 del Código Fiscal de la Federación.(68)

Revisión No. 477/82.- Resuelta en sesión de 18 de mayo de 1984, por unanimidad de 6 votos.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Flavio Galván Rivera.

PRECEDENTE:

Revisión No. 145/82.- Resuelta en sesión de 24 de octubre de 1983, por mayoría de 7 votos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Flavio Galván Rivera.

No. Registro: 19,300

Aislada

Época: Tercera

Instancia: Sala Regional Pacífico - Centro ó Morelos

Fuente: R.T.F.F. Tercera Época. Año VIII. No. 88. Abril 1995.

Tesis: III-TASR-XIV-277

Página: 36

DEMANDA.- CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS.-*La demanda se integra con el escrito en el cual se expresan las consideraciones de hecho y de derecho, y también con todos los documentos que se anexan al mismo; es decir, el escrito de demanda no debe considerarse en forma aislada sino como parte de un todo, con aquellos documentos que la integran, que pueden ser desde la resolución impugnada, su acta de notificación, o cualquier otro que sirva como prueba para apoyar la pretensión del promovente y si en tales documentos constan los requisitos previstos por la fracción I del artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, deben tenerse por*

cumplidos, pues de lo contrario se incurriría en denegación de justicia al convertir el cumplimiento de este requisito en una trampa procesal.(13)

Juicio No. I-01/94.- Sentencia de 8 de junio de 1994, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Ricardo Bofill Valdés.- Secretario: Lic. Arturo de la Cruz García.

Continuando con el artículo en comento, la fracción séptima señala:

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

Cuando se habló de las partes del juicio, se mencionaron dos, el demandante y demandado, quienes siempre forman parte en este juicio. En cambio, el tercero interesado no necesariamente aparece en juicio, solo se hará presente cuando pudiera verse afectado, por la sentencia de este juicio. Recordemos que el tercero interesado será el que tenga un derecho incompatible con el actor y pretende que prevalezca la resolución impugnada.

VIII. Lo que se pida, es decir, la pretensión que se desea obtener como resultado del juicio, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demandan.

Si el acto controvertido por el demandante le causa una afectación en su esfera jurídica que pueda ser cuantificada se deberán precisar los montos, a que esta ascienda. De no hacer esta mención se le requerirá al demandante para que dentro del plazo de 5 días lo subsane, de no hacerlo la demanda se tendrá por no presentada.

Adicional a estos ocho requisitos, cabe destacar que en cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas, o que se afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en un solo escrito.

El escrito de demanda en que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Magistrado Instructor requerirá a los promoventes para que en el plazo de cinco días presenten cada uno de ellos su demanda correspondiente, apercibidos que de no hacerlo se desechará la demanda inicial.

Por otro lado, es importante mencionar que cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

Respecto al domicilio del demandante para recibir notificaciones conforme a lo dispuesto en la fracción I del referido artículo, si éste no es señalado o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en sitio visible de la propia Sala.

Conforme al artículo 4 de la ley en cita, otro requisito indispensable de la demanda es que ostente firma autógrafa del demandante, no obstante que no esté consignado como requisito en el artículo 14 que precede.

Por lo que hace a los documentos que deben acompañarse a la demanda al momento de su presentación, el artículo 15 de esa misma ley señala los siguientes:

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

II. En caso de que el demandante haya designado representante, el documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

III. El documento en que conste la resolución impugnada y su constancia de notificación. Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó.

IV. Si el acto impugnado es una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

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

VIII. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial.

IX. Las pruebas documentales que ofrezca.

Es importante observar que, si no se adjuntan a la demanda los documentos señalados, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días, si no lo hiciera, pueden ocurrir dos supuestos: si se trata de los documentos a que se refieren las fracciones I a VI, la demanda se tendrá por no presentada; si en cambio se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Para concluir lo relativo a la demanda, creemos conveniente señalar que la demanda, aunque generalmente se presenta con un sólo escrito, puede tener alcances o ser aclarada con otros escritos posteriores que formarán parte de la misma, con la única condición de que se haga dentro del plazo que se tiene para presentarla, tal como lo afirma el siguiente criterio:

No. Registro: 19,086

Precedente

Época: Tercera

Instancia: Pleno

Fuente: R.T.F.F. Tercera Época. Año VIII. No. 85. Enero 1995.; Fe de Erratas R.T.F.F. No. 86. Febrero 1995. p. 28

Tesis: III-PSS-415

Página: 16

PROCESAL (DEMANDA)

DEMANDA.- SE INTEGRA CON LOS ESCRITOS QUE SE PRESENTEN DENTRO DEL TERMINO LEGAL.-

La presentación del escrito de demanda dentro del término de 45 días previsto por el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, no impide a la actora presentar válidamente dentro del mismo término otros escritos y sus anexos los cuales deben considerarse junto con el primer escrito presentado, como un todo que es la demanda. Es posible, en consecuencia, que con un segundo escrito presentado por la actora dentro del término legal del 207, se anexen documentos no ofrecidos ni exhibidos antes.(14)

Juicio Atrayente No. 163/92/129/92-I.- Resuelto en sesión de 17 de enero de 1995, por mayoría de 6 votos a favor y 2 en contra.- Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete.- Secretario: Lic. Mario Meléndez Aguilera.

(Tesis aprobada en sesión de 17 de enero de 1995).

En el mismo sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la tesis 198,419 P. CX/97, Novena época de junio 1997, pronunció lo siguiente:

DEMANDA DE AMPARO. LOS ESCRITOS ACLARATORIOS FORMAN PARTE DE ELLA, POR LO QUE NO CONSTITUYEN AMPLIACIONES DEL ESCRITO INICIAL.

En términos de lo dispuesto por el artículo 71 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, una vez

admitida la demanda, no puede tener lugar, para la decisión del mismo litigio, otro proceso, salvo cuando se presente dentro del juicio iniciado, una nueva demanda ampliando la primera a cuestiones que en ella fueron omitidas, de lo que se sigue que la ampliación sólo tiene lugar cuando la demanda ha sido admitida. En cambio, los escritos aclaratorios se presentan antes de la admisión y tienden a subsanar las irregularidades del escrito inicial, por lo que no pueden considerarse como ampliaciones, sino como parte integrante del mismo y, en esta medida, para determinar sobre la oportunidad de la promoción de la instancia constitucional, no debe tomarse en consideración la fecha de presentación de los mencionados escritos aclaratorios, sino aquella en que se interpuso la demanda.

2.2 Suspensión

En caso de que ocurra alguno de los supuestos que más adelante se mencionan, los plazos referidos para interponer la demanda se suspenden, según lo establece el artículo 13 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo al tenor de lo siguiente:

1. Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, se suspenderá hasta un año, siempre que antes no se haya aceptado el cargo de representante de la sucesión.
2. Si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, incluido el procedimiento arbitral. La suspensión cesará cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento.
3. En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio contenciosos administrativo federal se suspenderá hasta por un año, la cual cesará tan

pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo mencionado no se provee sobre su representación.

2.3 Contestación

Una vez que se ha presentado la demanda, si fue admitida por la Sala Regional, con las copias que se anexaron a la misma, se da conocimiento a la autoridad o autoridades que en ella se consignan como demandados para que, a través del escrito de contestación, responda o alegue lo que a su derecho convenga.

Esta contestación debe formularse por escrito dentro de un plazo de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación al demandado –emplazamiento-.

Al respecto, una vez que inicie la operación del Juicio en Línea, en diciembre de 2010, la contestación deberá hacerse por la misma vía en que se presente la demanda, es decir, en la vía tradicional o de Juicio en Línea.

Recordemos que *“el emplazamiento es el acto procesal por medio del cual el juzgador hace saber a una persona la existencia de una demanda planteada en su contra, por lo que debe comparecer ante el tribunal que lo emplazó, a presentar su contestación dentro del plazo legal”*.³⁴

³⁴LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. cit., p.131.

En la contestación de la demanda, el demandado debe precisar los aspectos a que hace alusión el artículo 20 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, mismos que a continuación se mencionan:

- I. Los incidentes a que haya lugar, ya sean de previo o de especial pronunciamiento.
- II. Las razones por las que, a su consideración, no se pueda emitir decisión en cuanto al fondo demuestre que no ha nacido o no se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
- III. Por cada uno de los hechos que el demandante le impute, debe dar razón de manera concreta, señalando si los afirma, los niega, los ignora o explicando si ocurrieron de manera diferente, según corresponda.
- IV. Los argumentos tendientes a demostrar la ineficiencia de los conceptos de impugnación.
- V. Si la parte actora solicita indemnización, la contestación de la demanda debe contener los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a la misma.
- VI. Al igual que lo hizo la actora en su demanda, el demandado debe mencionar y anexar las pruebas que ofrezca.
- VII. En caso de que dentro de las pruebas se ofrezca prueba pericial o testimonial, es necesario precisar los hechos sobre los que deban versar, así como los nombres y domicilios del perito o testigos.

Cabe destacar que si el demandado no da contestación a la demanda dentro del plazo de cuarenta y cinco días antes referido, o si lo hace en tiempo pero omitiendo referirse a alguno de los hechos que el actor le imputa, se tendrán por ciertos, salvo que las pruebas demuestren lo contrario.

El artículo 21 de la misma ley dispone que la contestación de la demanda debe ir acompañada de los siguientes documentos:

- I. Copias para el demandante y el tercero señalado, del escrito de contestación y de los documentos que ofrece como pruebas.
- II. En caso de representar a un particular, el documento con que acredite su personalidad.
- III. En caso de haberse ofrecido una prueba pericial, el cuestionario que habrá de desahogar el perito, el cual deberá contener firma del demandado.
- IV. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.
- V. Las pruebas documentales que ofrezca para apoyar su contestación.

Por lo que se refiere a los fundamentos de derecho que se argumenten en la contestación de la demanda, si éstos son diversos a los señalados por la autoridad que emitió la resolución impugnada, únicamente se tomarán en cuenta los expuestos por esta última.

2.4 Ampliación

La ampliación de la demanda consiste en que, posterior a su presentación, se promueva un nuevo escrito mediante el cual se aclare o mencione alguna situación de las enumeradas en el artículo 17 de la Ley en comento y que se desconocían al momento del escrito inicial de demanda.

Los supuestos en que puede presentarse la ampliación de demanda son los siguientes:

a) Cuando el acto impugnado sea una negativa ficta

Nos encontramos ante una negativa ficta cuando una autoridad omite dar contestación a una solicitud o petición dentro del plazo legal que tenía para hacerlo, entendiendo ese silencio como una respuesta negativa.

Al impugnar esa respuesta negativa ficta, la autoridad se ve obligada a formular la contestación que antes omitió, siendo hasta ese momento cuando el interesado tenga conocimiento de los fundamentos y motivos que originaron esa negativa, mismos que podrá impugnar a través de la ampliación de la demanda.

b) Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda y/o su notificación, cuando se den a conocer en la contestación

Esta situación tiene lugar cuando la parte actora desconoce el origen del acto del cual deriva la resolución que está impugnando en su demanda, conociéndolo hasta que la autoridad demandada lo señala y adjunta en su contestación. Este nuevo elemento puede ser impugnado a través de la ampliación de la demanda.

c) Cuando la Resolución administrativa no fue notificada o fue notificada ilegalmente.

Las formalidades aplicables a la notificación están previstas en el artículo 16 de la citada Ley, cuyas reglas son las siguientes:

- I. Si el demandante afirma conocer la resolución administrativa, los conceptos de impugnación contra su notificación y contra la resolución misma, deberán hacerse valer en la demanda, en la que manifestará la fecha en que la conoció.
- II. Si el actor manifiesta que no conoce la resolución administrativa que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien la atribuye, su notificación o su ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia de la resolución administrativa y de su notificación, mismas que el actor deberá combatir mediante ampliación de la demanda.
- III. El Tribunal estudiará los conceptos de impugnación expresados contra la notificación, en forma previa al examen de los agravios expresados en contra de la resolución administrativa-

Es muy importante que el actor pruebe su dicho pues, en caso de comprobarse que la notificación fue legalmente practicada desde el primer momento, y sólo se intentó presentar la demanda de manera extemporánea, el juicio será sobreseído en relación con el acto administrativo impugnado.

- d) Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22 del mismo ordenamiento, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

Este artículo señala que, no obstante que en la contestación de la demanda el demandado mencione hechos que eran desconocidos por el actor al presentar su demanda, en ningún caso podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

Esto tiene su razón de ser en que, independientemente a que el acto sea impugnado o no, su esencia o su naturaleza sigue siendo la misma y la contestación a la demanda no es un medio para mejorar o corregir la fundamentación que debió considerarse al momento de ser emitido.

- e) Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

En este caso, los argumentos ofrecidos por la demandada en su contestación para que se decrete el sobreseimiento, serán conocidos por el demandante hasta que se le corra traslado de la misma, por lo tanto, será en la ampliación de la demanda cuando se encuentre en posibilidad de impugnar dichos argumentos.

El escrito de ampliación de demanda debe contener el nombre del actor, el juicio, las pruebas y documentos en que funde su dicho y presentar las copias necesarias para correr traslado a las demandadas.

Por último, es importante mencionar que el plazo para presentar la ampliación de la demanda es de veinte días hábiles siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación.

2.5 Pruebas

Hemos precisado ya que las pruebas son todo elemento del que el juzgador se allega para verificar la objetividad de lo expresado en la demanda, por lo que ahora mencionaremos cuáles pueden ser y el momento de su

presentación. Las pruebas que se ofrecen en el Juicio Contencioso Administrativo pueden ser periciales, testimoniales o documentales.

Las pruebas periciales consisten en una opinión emitida por un experto en la materia de que se trate, ajeno a la controversia.

Por su parte, las pruebas testimoniales consisten en el dicho de personas que presenciaron los hechos consignados en la demanda.

Ambas pruebas deben precisar los hechos sobre los que deban versar y señalar los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

A decir del Magistrado Gustavo A. Esquivel Vázquez, pruebas documentales son los elementos que sirven para dar certeza jurídica al juzgador que constan en escritura, instrumento u otro escrito autorizado, según los casos, con que se prueba o confirma o corrobora una cosa, o sirve para hacer constar una disposición o convenio o cualquier otro hecho, para perpetuar su memoria y poderlo acreditar cuando convenga y puede constar o no en papel, como también en algún objeto de composición diferente al papel.

Se distinguen dos categorías:

- a) Públicos
- b) Privados

Los documentos públicos aquéllos cuya formación está encomendada por la ley, a un funcionario público revestido de fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

Los documentos privados son, por exclusión, todos aquellos que no cuentan con las características que deben tener los documentos públicos.³⁵

Todas las pruebas deben anexarse al momento de la presentación de la demanda, salvo el expediente administrativo y las testimoniales, de las que sólo se hará mención para que el juzgador solicite el expediente a la autoridad que lo tenga en su poder y señale fecha de audiencia para desahogar las testimoniales.

2.6. Incidentes

Los incidentes son *“las cuestiones que surgen durante el juicio y que tienen relación con la cuestión litigiosa principal o con el procedimiento.”*³⁶

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define *“incidente es lo que sobreviene en el curso de un asunto o negocio y tiene con este algún enlace.”*³⁷

Como se desprende de ambas definiciones, los incidentes son cuestiones o situaciones accesorias a un juicio, siendo éste último de mayor trascendencia

³⁵ Cfr. ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A. *La prueba en el Juicio Fiscal Federal*, Porrúa, México, 1999, pp. 28 y 29.

³⁶ PALLARES, Eduardo. *Derecho Procesal Civil*, 10a ed., Porrúa, México, 1983, p.106

³⁷ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la real Academia de la Lengua Española*, T. II, 22ª ed., Ed. Espasa-Calpe, S.A., España, 2001, p.1260

por ser el asunto principal en contienda, por lo que, para que exista un incidente es indispensable que primero exista un juicio.

La Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo no señala definición alguna del término “incidente”, únicamente refiere cuáles son los incidentes que pueden promoverse en este Juicio, y su procedencia. La doctrina señala varias clasificaciones: los ordinarios y especiales, los de especial pronunciamiento, los de previo y especial pronunciamiento, etc.

En la legislación que regula el juicio contencioso administrativo federal, sólo encontramos dos tipos de incidentes: de especial pronunciamiento y; de previo y especial pronunciamiento, como a continuación se señalan:

ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO	PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO
Su resolución no es necesaria para seguir tramitando el principal	Deben ser resueltos para seguir con el principal
No suspende el curso del Juicio	Produce un efecto suspensivo
Se substancia por separado	Forman parte del mismo expediente
Ejemplos: Suspensión de la ejecución Falsedad de documentos	Ejemplos: Incompetencia por territorio Acumulación de juicios Nulidad de actuaciones Recusación por causa de impedimento

Dentro de los incidentes de especial pronunciamiento encontramos los siguientes:

a) El de suspensión de la ejecución

Este incidente está previsto en el artículo 28 que, aunque no está comprendido en el capítulo IV de la Ley, relativo a los Incidentes; dada su naturaleza también lo es y consiste en solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo objeto de impugnación ante el Tribunal.

Generalmente es promovido por el particular, cuando la autoridad ejecutora niega la suspensión, rechaza la garantía ofrecida o reinicia la ejecución.

Sin embargo, también puede ser promovido por la autoridad cuando considere que el otorgamiento de la suspensión no se ajustó a la ley.

b) El de falsedad de documentos

Este incidente está regulado por el artículo 36 de la Ley en comento; procede cuando alguna de las partes sostenga la falsedad de un documento, promoción y/o actuación en juicio con la finalidad de controvertir su autenticidad, aportando para ello las pruebas que acrediten dicha pretensión; siendo las idóneas la prueba pericial y la testimonial, mismas que ya han sido tratadas en el numeral 2.4 que antecede.

Por otro lado, los incidentes de previo y especial pronunciamientos están señalados en el artículo 29 del mismo ordenamiento y son los que a continuación se mencionan:

a) Incidente de incompetencia en razón del territorio

Procede en dos casos:

1. Al inicio del Juicio, cuando el actor promueve ante una Sala Regional diversa a la que corresponde en razón del territorio, debiendo ésta declararse incompetente de plano y comunicar su resolución a la Sala que debe conocer, adjuntando a ella los autos.

La Sala que recibe los autos debe informar a las partes, a la Sala que le envió los autos y al Presidente del Tribunal, si acepta o no conocer del asunto.

Si la Sala no acepta el cargo, deberá remitir los autos al Presidente del Tribunal para que éste determine cuál es la Sala competente, pudiendo ser incluso una Sala diversa a éstas.

2. Cuando el Juicio está siendo conocido por una Sala que no es competente, cualquiera de las partes podrán solicitar al Presidente del Tribunal que el asunto se someta al conocimiento del Pleno, acompañando a su solicitud copia certificada de la demanda y de las constancias pertinentes las cuales, de resultar insuficientes, el

Presidente podrá requerir informe a la Sala Regional que está conociendo el asunto.

b) Incidente de acumulación de juicios

Existen tres supuestos de este incidente:

1. Que las partes y los agravios de los Juicios a acumular sean los mismos. Lo que se conoce como litispendencia.
2. Que en los juicios a acumular, se impugne el mismo acto o varias partes de él, pudiendo ser diferentes las partes y los agravios.
3. Que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnan actos o resoluciones que sean unos antecedentes o consecuencias de los otros.

El incidente se promueve ante la Sala donde se presentó el primer juicio, teniendo ésta un término de seis días para solicitar el envío de los autos del otro juicio. Una vez que éstos le sean remitidos, el Magistrado instructor que conoce de la acumulación, deberá formular su proyecto de resolución en dentro de un plazo de cinco día.

c) Incidente de nulidad de notificaciones

Con este incidente se pretende que no surtan efectos legales aquellas notificaciones que fueron practicadas sin observarse las formalidades previstas en los artículo 134 a 140 del Código Fiscal de la Federación, aspectos que ya fueron tratados en líneas anteriores.

Cabe enfatizar que con la promoción de este incidente, no se busca que se reponga el acto con una notificación practicada legalmente, sino que no existan consecuencias jurídicas derivadas de dicho acto.

d) Incidente de recusación por causa de impedimento

De acuerdo a los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, *“recusación es la facultad reconocida a las partes que puede ejercerse para obtener la separación del conocimiento de un proceso del juez incurso en cualquiera de los impedimentos legales que se consideran susceptibles de afectar la imparcialidad con que la justicia debe ser siempre administrada.”*³⁸

En el juicio que nos ocupa, no nos referimos a jueces sino a los Magistrados de las Salas y/ o a los peritos del Tribunal; en tanto que los impedimentos legales que éstos pudieran tener son los señalados en el artículo 10 de la Ley en estudio, siendo los siguientes:

- I. Que los Magistrados y/o los peritos del asunto tengan interés personal en el negocio;
- II. Sean cónyuges, parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes;
- III. Hayan sido patronos o apoderados en el mismo negocio;
- IV. Tengan estrecha amistad o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes;
- V. Hayan dictado la resolución o acto impugnados o han intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución;
- VI. Figuren como parte en un juicio similar, pendiente de resolución;

³⁸ DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 16ª ed., Porrúa, México, 1989, p. 414.

VII. Estén en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.

Finalmente, es de destacar que este incidente se promueve por cualquiera de las partes ante la Sala o Sección en la que se halle adscrito el magistrado de que se trate, teniendo el Presidente de la Sección o Sala un plazo de cinco días para enviar al Presidente del Tribunal su informe al respecto, el cual, en caso de no ser entregado, hará que se presuma cierto el impedimento.

e) Incidente de reposición de autos

Este incidente se promueve cuando por algún motivo no obra en el expediente algún auto o actuación que existía anteriormente o que dado el momento procesal si debiera aparecer; incluso, puede tratarse del expediente en su totalidad, y su finalidad es que se repongan dichas constancias.

Puede ser promovido por cualquiera de las partes y, por tratarse de un incidente de previo y especial pronunciamiento, suspende el juicio y los términos no correrán, hasta en tanto sean repuestos los autos.

f) Incidente de interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

Este incidente está regulado por el artículo 38 de la ley en comento y se promueve con el objeto de interrumpir el juicio por un plazo de hasta un

año, dentro del cual deberá comparecer el albacea, representante legal o tutor, para continuar con el desarrollo normal del juicio. En caso de no suscitarse la citada comparecencia dentro del plazo mencionado, el juicio se reanudará con la particularidad de que las notificaciones se efectuarán por lista al representante de la sucesión o liquidación, según sea el caso.

2.7 Sentencia

El Juicio Contencioso Administrativo Federal concluye cuando la Sala, las secciones de la Sala Superior o el Pleno del Tribunal, según corresponda, dicte su sentencia, es decir, su decisión final respecto al asunto que estuvo en contienda.

Para ello, deben observarse los requisitos que la ley establece, o podría no satisfacer los intereses de alguna de las partes.

Por otro lado, puede darse el caso de que la sentencia se emita observando dichas formalidades y no obstante, no se cumplimentan, es decir, sólo quedan en una resolución plasmada en papel, sin que las autoridades responsables o el contribuyente observe lo que en ella se ordena.

En todos estos casos, la ley prevé los mecanismos a seguir a fin de subsanar estas irregularidades, mismos que abordaremos en el presente apartado.

2.7.1 Concepto

De acuerdo a Rafael de Pina Vara, *“la sentencia es la resolución judicial que pone fin a un proceso o juicio en una instancia o en un recurso extraordinario.”*³⁹

A decir de la Magistrada María del Consuelo Villalobos Ortíz, *“la sentencia es la parte final y culminante del Juicio Contencioso Administrativo, a través de cuyo acto jurisdiccional, se emite la decisión que corresponda en relación a la acción intentada.”*⁴⁰

Si bien es cierto la legislación no precisa cuánto tiempo dura el Juicio, en el caso de la sentencia si hace mención de que ésta debe emitirse dentro de los sesenta días siguientes al cierre de la instrucción, de los cuales, los primeros cuarenta y cinco días deben bastar para que el magistrado instructor formule su proyecto.

Sin embargo, la realidad supera este plazo debido a las cargas de trabajo, a la complejidad de los asuntos, o a razones diversas, por lo que la legislación prevé en su artículo 56 que si el magistrado responsable no formula el proyecto respectivo dentro del plazo debido, las partes pueden promover la excitativa de justicia ante el Presidente del Tribunal de la cual se hablará en numerales posteriores.

³⁹ DE PINA VARA, Rafael. Op. Cit. P. 437

⁴⁰ *Procedimientos en materia fiscal y administrativa. Especialización en materia procesal fiscal*, Op. Cit. p. 27.

Retomando el tema de la sentencia, recordemos que al inicio de este capítulo, mencionamos que la pretensión de la parte actora al promover este Juicio, es que el Tribunal declare la nulidad del acto o resolución impugnada, una vez que se demuestre que existe al menos una de las dieciséis causas de ilegalidad enumeradas en el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Así pues, la sentencia está íntimamente vinculada con la pretensión, al ser aquella la que resuelva si se dará satisfacción a ésta última.

Cabe recordar que la sentencia contiene o representa la decisión que de manera colegiada ha sido determinada por los tres Magistrados que integran la Sala donde se desahogó el Juicio; independientemente que sólo uno de los tres Magistrados elabora el proyecto de sentencia, ésta es discutida y consensuada por los tres Magistrados, o bien, por las Secciones de la Sala Superior o del Pleno, según corresponda.

No obstante, existe la posibilidad que el proyecto no sea aprobado por todos los integrantes de la Sala, en cuyo caso bastará la mayoría de votos y el Magistrado(s) disidente podrá limitarse a señalar que vota en contra; o si lo desea, podrá emitir un voto particular razonado, en el que señale los motivos fundados y motivados del porqué no comparte la opinión del resto de los Magistrados, teniendo para ello un plazo no mayor a diez días, a partir de que se hayan pronunciado los otros Magistrados.

2.7.2 Requisitos

La sentencia debe contener y observar una serie de requisitos de forma y fondo que, en conjunto, garantizan que fue emitida legalmente y que resuelve sobre la cuestión planteada en el Juicio.

Entre dichos requisitos encontramos los siguientes:

I. De forma

Los requisitos de forma en la sentencia se refieren básicamente a la estructura que debe tener el documento en que consta, el cual se divide en tres grandes secciones: Resultandos, considerandos y resolutivos.

En los Resultandos encontramos una síntesis de lo planteado por las partes en la demanda, en la contestación, en las ampliaciones si las hubiere, y en las pruebas que fueron aportadas en el Juicio.

Los considerandos se refieren a las razones y fundamentos legales que resultan aplicables a las circunstancias señaladas y sobre los cuales se basa la decisión de los Magistrados.

Como su nombre lo indica, los resolutivos contienen la decisión o resolución final de los Magistrados, misma que fue emitida tomando en consideración los dos apartados anteriores.

II. De fondo o sustanciales

Los requisitos de fondo constriñen a que la sentencia agote los principios de congruencia, fundamentación, motivación y exhaustividad.

El principio de congruencia se refiere a que debe existir concordancia o correspondencia plena entre lo planteado en el Juicio por las partes y lo resuelto por los Magistrados, condición que encontramos prevista en el artículo 50 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, al señalar que las sentencias que emita el Tribunal resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada.

Por lo que se refiere a la fundamentación y motivación, el artículo 16 constitucional establece que todo acto de autoridad, deberá estar fundado y motivado, lo cual incluye las sentencias que emite el Tribunal. La sentencia cumple con estos requisitos si el Magistrado razona su fallo, señalando los preceptos legales y la forma en que las circunstancias del caso se adecuan perfectamente a ellos.

El artículo antes invocado, refiere también que las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho, situación que, como ha quedado precisado, prevalece para todo acto administrativo.

Finalmente, el principio de exhaustividad consiste en que en la sentencia deben tratarse todas las cuestiones y pruebas presentadas en el Juicio, sin omisión alguna y ostentar firma autógrafa de los Magistrados de la Sala.

2.7.3 Excitativa de Justicia

Ya han quedado precisados los elementos que debe contener la sentencia, así como el plazo que se tiene para emitirla, sin embargo, en realidad estos tiempos no se observan a cabalidad, por lo que la ley prevé lo que se denomina *excitativa de justicia*.

Es el medio a través del cual, las partes del juicio de manera indistinta, pueden solicitar al Presidente del Tribunal se emita sentencia, siempre y cuando se cumpla cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) Se haya cerrado la instrucción y el magistrado responsable de formular el proyecto de sentencia, no lo haga dentro del término de 45 días;
- b) No se dicte la sentencia en el término de 60 días que marca la ley, independientemente a que se haya formulado o no el proyecto dentro del plazo

En el primer caso, el Presidente solicitará informe al magistrado responsable quien tendrá que rendirlo en un plazo de 5 días, y si o encuentra fundado, le otorgará 15 días para formular su proyecto.

En el segundo caso, también se le pedirá informe al magistrado, pero tendrá un plazo de tres días para entregarlo, y si se considera fundado, le otorgará 10 días para cumplir.

En ambos supuestos, la falta de cumplimiento será motivo de sustitución.

2.7.4 Sentidos

El artículo 52 del Ordenamiento en comento, prevé diversos contenidos de la sentencia definitiva, pudiendo ser cualquiera de los que más adelante se mencionan, pero en todos los casos, la Sala deberá examinar en primer lugar las causales de ilegalidad que fundan la nulidad lisa y llana y después los agravios que fundan la nulidad para efectos; es decir, primero se debe estudiar el fondo y después la forma.

El contenido de la sentencia puede ser alguno de los siguientes:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada;
- II. Declarar su nulidad lisa y llana;
- III. Declarar la nulidad para determinados efectos;
- IV. Declara la nulidad de la resolución impugnada, reconociendo la existencia de un derecho subjetivo y el cumplimiento de una obligación.

El reconocimiento de la resolución impugnada implica que a lo largo del juicio quedó demostrado que dicha resolución fue emitida conforme a derecho, por lo que la pretensión inicial del actor de obtener su nulidad no se ve satisfecha, al contrario, las pruebas y los elementos de derecho vertidos durante el procedimiento, confirman o reconocen la validez de la resolución impugnada.

De acuerdo al artículo 51 de la ley en comento, se declara la nulidad lisa y llana del acto impugnado en cinco casos:

- Cuando la autoridad que lo emitió es incompetente para ello
- Porque carezca de fundamentación y motivación.
- Por vicios del procedimiento que trasciendan al sentido de la sentencia
- Porque los hechos que la motivaron no se realizaron o son distintos
- Porque la resolución combatida no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Tratándose de las dos primeras causales, la Sala debe atenderlas de oficio no obstante que la parte actora no las haga valer en su demanda.

Cuando se dicta nulidad para determinados efectos, es porque el acto impugnado carecía de los requisitos formales que exige la ley de la materia respectiva, o bien, por vicios en el procedimiento; de tal suerte que el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de emitir un nuevo acto que si contenga los requisitos aludidos o, en su caso, se reponga el procedimiento observando en todo momento lo que la legislación disponga.

Cuando se declara la nulidad de la resolución impugnada, reconociendo la existencia de un derecho subjetivo y el cumplimiento de una obligación, la autoridad demanda debe restituir en un plazo no mayor a cuatro meses el derecho que le fue violado al particular, a través de la resolución emitida de manera ilegal cuya nulidad se declara en la sentencia.

Antes de concluir este numeral, es importante mencionar que, independientemente a que el contenido de la sentencia sea o no el esperado por las partes, esta debe ser suficientemente clara; de manera que si resulta contradictoria, ambigua u oscura, la parte afectada por ello podrá promover por

única vez la aclaración de sentencia dentro de los diez días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos su notificación, solicitud que deberá presentar ante la Sala o Sección que la dictó, quien dispondrá de un plazo de cinco días hábiles siguientes a la fecha de su presentación para resolverla, sin que dicha aclaración signifique variación alguna en el sentido de la sentencia.

2.7.5 Aclaración de la Sentencia

Una vez emitida la sentencia, si alguna de las partes la considera contradictoria, ambigua u oscura, puede solicitar por única vez la aclaración de la misma, siendo normalmente la parte afectada quien lo hace, teniendo para ello un plazo de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos su notificación.

Para ello, debe formular escrito en el que señale la parte que estima contradictoria, ambigua u oscura, objeto de la aclaración, cuya resolución deberá formularse dentro de un plazo de cinco días contados a partir del día siguiente a la fecha en que fue interpuesta.

2.7.6 Cumplimiento

Respecto al cumplimiento, el mismo artículo 52 señala en sus últimos párrafos que las sentencias emitidas por el Tribunal deberán cumplirse en un plazo de cuatro meses contado a partir de que ésta quede firme; aun cuando se obligue a la autoridad a realizar un determinado acto, a iniciar un procedimiento o se trate de asuntos fiscales.

Cabe destacar que de acuerdo al artículo 53 de la ley cita, una sentencia queda firme cuando:

- No admite en su contra recurso o juicio. (En el apartado siguiente hablaremos de ellos.)
- Admitiendo un recurso o juicio, en él no sea impugnada o, que dicho recurso o juicio sea desechado o sobreseído.
- Sea consentida por las partes.

Ahora bien, este plazo puede suspenderse de manera excepcional cuando para el cumplimiento de la sentencia sea necesario solicitar información o realizar algún acto de autoridad en el extranjero, y la interrupción será sólo por el periodo comprendido entre la fecha en que se solicitó la información o la realización del acto, y la fecha de entrega de la primera o la de realización del segundo.

Si transcurrido dicho plazo la autoridad no da cumplimiento a la sentencia, el beneficiario de ella puede solicitar a la Sala que conoció su asunto, fije el monto de la indemnización a que tendrá derecho por la demora, tomando en cuenta para ello el tiempo transcurrido entre la fecha que debió darse cumplimiento y la fecha en que se cumpla.

2.7.7 Queja por su incumplimiento

Para asegurar el cumplimiento de las resoluciones emitidas por el Tribunal, la ley de la materia prevé la imposición de multas de apremio a la autoridad demandada responsable que ha incumplido, o incluso, requerir al

superior jerárquico para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora.

El mismo precepto dispone que el incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que otorgue la suspensión definitiva, amerita la interposición de la queja por única vez ante la Sala del Tribunal que haya dictado la sentencia.

La queja procede contra los siguientes actos:

- a) Contra la Resolución que se dicte en cumplimiento y que repita indebidamente la resolución anulada.
- b) Cuando la autoridad incurra en exceso o en defecto, al emitir resolución en cumplimiento de una sentencia.
- c) Cuando exista omisión por parte de la autoridad responsable señalada, en lo que se refiere al plazo establecido por la ley para el cumplimiento de la sentencia
- d) Cuando la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

Esta instancia debe ser promovida ante el magistrado instructor o ponente dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o que la provoca, señalando las razones por las que se considera que se actualizó la hipótesis por la cual se interpone la queja.

En los supuestos señalados en los incisos c) y d), la queja podrá interponerse en cualquier momento, no forzosamente en el plazo referido, con la única condición de que no haya prescrito el derecho del quejoso.

Recibido el escrito de queja, la autoridad responsable del incumplimiento, deberá presentar al Magistrado, dentro de cinco días, un informe en el que exponga las causas de su omisión; después de ese plazo el Magistrado dará cuenta a la Sala o Sección correspondiente para que resuelva, en un plazo igual lo conducente.

Por último, cabe destacar que durante el trámite de la queja, el procedimiento administrativo de ejecución podrá ser suspendido, siempre que así se solicite a la autoridad ejecutora y se garantice el interés fiscal, según lo dispuesto por el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación.

2.8 Recursos

Hasta este momento nos hemos referido a la sentencia como resultado final del procedimiento contencioso administrativo, a su contenido y a los plazos para su emisión y cumplimiento, sin embargo, existe también la posibilidad de que las resoluciones o el contenido de la sentencia no satisfaga a alguna de las partes, casos para los que la legislación prevé diversos recursos, mismos que serán estudiados a continuación.

2.8.1 Reclamación

Está regulado por los artículos 59 a 62 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y se interpone en contra de las resoluciones emitidas por el Magistrado Instructor que:

- a) Admitan, desechen o tengan por no presentada alguno de los siguientes cursos
 - La demanda
 - La contestación de la demanda
 - La ampliación de la demanda
 - La contestación de la ampliación de la demanda
 - Alguna prueba

- b) Decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio, o
- c) Admitan o rechacen la intervención del tercero

Este recurso también procede, de manera excepcional, contra las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva.

La reclamación se interpone ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

Una vez presentado, se correrá traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga, el cual no será

necesario cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, en caso del desistimiento del demandante.

Posterior a este plazo, la Sala Regional remitirá a la Sala Superior dentro de las veinticuatro horas siguientes, todos los elementos para que ésta resuelva en el término de cinco días.

2.8.2 Revisión

Se encuentra previsto en los artículos 63 y 64 de la Ley estudiada en contra de cualquiera de las siguientes resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales:

- Las que decreten o nieguen el sobreseimiento
- Las que se dicten en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, relativas al pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan.
- Las que se dicten en términos del artículo 6 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, relativas a condenación de costas por propósitos notoriamente dilatorios, entendiéndose por ello, que al dictarse una sentencia que reconozcan la validez de una resolución impugnada, el actor se beneficia económicamente por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento, siempre que los conceptos de impugnación argüidos en la demanda sean notoriamente improcedentes o infundados.

- Las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado
- Las sentencias definitivas

Una característica particular de este recurso es que solamente puede ser interpuesto por las autoridades que hayan sido parte en el juicio, y lo harán ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional que corresponda, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acto de que se trate.

Además de versar sobre las materias enunciadas, para la procedencia de este recurso es necesario que se presenten los siguientes supuestos:

- A. Que la cuantía del asunto sea mayor de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica del Distrito Federal vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.
- B. Que sea de importancia y trascendencia, sin importar que la cuantía no exceda el importe referido en el inciso que antecede, o sea indeterminada.
- C. Que el acto impugnado en el juicio haya sido cualquiera de los siguientes:
 - a) Una resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

- Interpretación de leyes o reglamentos de manera tácita o expresa.
 - La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
 - Competencia de la autoridad que haya dictado la resolución impugnada o iniciado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.
 - Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.
 - Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
 - Las que afecten el interés fiscal de la Federación.
- b) Una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.
- c) Una resolución dictada en materia de comercio exterior.
- d) Una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgo de trabajo.
- e) Una resolución que declare el derecho a la indemnización o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley que le rige.
- f) Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnizaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Por último, cabe precisar que este recurso debe tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo.

2.9 Amparo Directo

En el numeral que antecede, señalamos que los únicos recursos previstos por la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo son la reclamación y la revisión. No obstante, existe otro medio de impugnación de las resoluciones emitidas por el Tribunal que no constituye un recurso, sino una nueva vía ante el Poder Judicial de la Federación: el Juicio de Amparo.

El Juicio de Amparo Directo es una instancia totalmente independiente, y sólo puede ser promovida por el particular en contra de las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal, que afecten sus intereses jurídicos y considere violatorias de los artículos 13, 14, 16 y 17 de nuestra Carta Magna, dentro de un plazo no mayor a quince días a la fecha en que surta efectos la notificación de dicha sentencia.

Lo anterior tiene su fundamento en el artículo 158 de la Ley de Amparo que señala lo siguiente:

Artículo 158.- *El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo,*

respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

*Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo **contra sentencias definitivas** o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, **dictados por tribunales** civiles, **administrativos** o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.*

...

Es importante distinguir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal de legalidad, en tanto que los Tribunales Colegiados de Distrito, pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, dirimen controversias en materia de constitucionalidad, por ello, no todas las sentencias del Tribunal podrán ser recurridas a través del Amparo Directo, sino únicamente aquéllas que no observen los preceptos constitucionales invocados.

La presentación de la demanda de Amparo deberá hacerse ante la Sala o Sección del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emisora del acto, quien lo turnará a los Tribunales Colegiados de Circuito para ser resuelto, por ser de su competencia.

2.10 Juicio en Línea

Tal como se ha mencionado en este capítulo, a partir de diciembre 2010 se tendrá la opción de interponer la demanda a través del Sistema de Justicia en Línea, observando las disposiciones del capítulo X de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo; que para tal efecto se incorporó en junio de 2009.

En tal virtud, es importante estar atento a la manera en que el Juicio en Línea hará valer los Principios procesales que aplican al Juicio tradicional, a la forma en que se presentarán las pruebas y a los medios de control de confidencialidad que este tipo de tecnologías presupone.

Finalmente, podemos concluir este capítulo señalando que el Juicio contencioso administrativo federal es un medio de impugnación muy versátil, pues permite impugnar actos administrativos de diversas materias: fiscal, administrativa, de responsabilidades de servidores públicos y de propiedad intelectual, siempre que las resoluciones administrativas que se controviertan sean definitivas y violenten la garantía de legalidad.

Las sentencias que emite el Tribunal en estos juicios, señalan de manera precisa sus efectos y, en su caso, la forma en que el ente público indemnizará al afectado por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

No se debe olvidar que si las partes no se encuentran satisfechas con dicha sentencia, podrán recurrirla por las siguientes vías:

- A) Si es la autoridad quien recurre, puede solicitar la revisión, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, o Sala Regional que corresponda.
- B) Si es el particular quien la controvierta, será a través del Juicio de Amparo, tomando en consideración que no todas las sentencias del Tribunal pueden ser recurridas a través del Amparo Directo, sino únicamente aquellas que no observen los preceptos constitucionales invocados.

CAPÍTULO III

ACTOS Y/O ACUERDOS CON EFECTOS GENERALES EN MATERIA FISCAL

En el presente capítulo, se precisarán una serie de términos relacionados con la expresión *disposiciones fiscales*, entre ellos: norma jurídica fiscal, constitución, ley, reglamento, reglas de carácter general, decretos, circulares y acuerdos, todos ellos constitutivos de nuestro Derecho Tributario o Fiscal, entendiendo por éste la *rama jurídica que estudia los tributos, respecto a su creación, principios y obtención; y regula las relaciones entre el Estado (como autoridad hacendaria) y los contribuyentes obligados al pago de los tributos.*⁴¹

Es oportuno mencionar que estas figuras devienen de lo que el Maestro Acosta Romero ha denominado “*fenómeno parlamentario*”, que consiste en la “*emisión de disposiciones que tienen diversos nombres, formas de expresión y alcance emitidas por funcionarios y secretarios de Estado de niveles jerárquicos inferiores con el propósito de que las autoridades fiscales tengan un mejor cumplimiento de sus facultades.*”⁴²

⁴¹ Cfr. ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo. Op. Cit, p.109

⁴² ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del derecho administrativo*, Primer Curso, 14ª ed., Porrúa, México, 1999. P 15

3.1 Definición

Para entender el concepto y alcance de los actos y/o acuerdos con efectos generales, es necesario estudiarlos desde dos perspectivas: la connotación jurídica, y la de la práctica real en nuestro sistema legal, en tanto que la significación doctrinaria se estudiará en el numeral 3.10.

En la connotación jurídica, existe un sentido amplio y uno estricto. En el sentido amplio es una resolución unilateral, es una decisión de carácter ejecutivo unipersonal. En el sentido estricto, el acuerdo general es el acto mediante el cual, el titular de un órgano de jerarquía conoce de un asunto cuya resolución le compete y le ha sido sometido a consideración por un órgano de grado inferior.

En la práctica real, se manifiesta a través de resoluciones adoptadas por dos o más órganos de la administración pública federal, y titulares de los ejecutivos locales.

3.2 Naturaleza

Al igual que los demás instrumentos jurídicos antes mencionados, los acuerdos con efectos generales en materia fiscal están íntimamente vinculados con la contribución, pero no en lo relativo al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa que, como más adelante se señala, son establecidos exclusivamente por la ley; sino que condicionan aspectos diversos como la organización o funcionamiento de la administración fiscal, entre otros.

No obstante que estas disposiciones no se encuentran previstas en una ley, sino en otros ordenamientos, su observancia es igualmente obligatoria por ser parte del Derecho Fiscal

3.3 Norma Jurídica Fiscal

A decir de Eduardo García Máynez *“la palabra norma suele usarse en dos sentidos: uno amplio y uno estricto: lato sensu aplícate a toda regla de comportamiento, obligatoria o no; stricto sensu corresponde a la que impone deberes o confiere derechos”*.⁴³

De acuerdo a la Teoría General del Derecho las disposiciones emanadas del órgano legislativo se conocen como normas jurídicas. En materia fiscal, estas normas regulan la relación entre el sujeto activo (Estado) y el sujeto pasivo (contribuyente), en lo relativo a la obtención de recursos del primero y la obligación de enterarlos del segundo, denominadas norma tributaria o fiscal.

La norma jurídica tributaria o fiscal es toda disposición o regla de conducta bilateral, externa, heterónoma y coercible de derecho público que tiene por objeto la regulación de las relaciones entre los órganos del Estado encargados de la actividad tributaria y los particulares; y de acuerdo con el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación es de aplicación estricta, al señalar:

Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y

⁴³ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, 56ª ed., Porrúa, México, 2004, p.8

sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

El derecho público se compone de normas que regulan relaciones en las que el individuo está subordinado al Estado. Lo que hace posible sostener, que el derecho fiscal pertenece al derecho público, toda vez que los tributos⁴⁴, elemento toral del derecho fiscal, son prestaciones que el Estado exige en forma unilateral a los gobernados, es decir, la voluntad de éstos es irrelevante respecto a la creación y a la recaudación de dichas exacciones, cabe destacar que la relación jurídico-tributaria comprende tanto la obligación tributaria (en la cual el único sujeto obligado es el contribuyente, siempre que realice las actividades que las leyes impositivas señalen como hechos generadores de la obligación tributaria), como diversos derechos y obligaciones que existen entre el Fisco y el contribuyente.

En ese tenor, el mejor ejemplo del carácter público de la rama jurídica fiscal se encuentra en el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación vigente, que en su primer párrafo dispone:

Artículo 1o.- Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes respectivas...

La expresión *están obligadas* muestra que el Estado impone la obligación de contribuir a los gastos públicos, sin importar si el gobernado consiente o no en dicho deber.

⁴⁴ En esta investigación se emplean como sinónimos las palabras tributos y contribuciones

Por otra parte, el pago de las contribuciones, en tanto deriva de la voluntad unilateral del Estado, supone una restricción a los derechos de los gobernados, particularmente los de propiedad y de libertad (esto es que si no contribuye al gasto público, puede incluso ser encarcelado). Esta circunstancia ocurre cuando las personas realizan los hechos que las leyes fiscales señalan como generadores de la obligación fiscal, la cual, únicamente es a cargo del contribuyente.

De lo anterior, se puede concluir que las normas jurídicas fiscales, en tanto restrictivas de derechos , solo pueden aplicarse de forma estricta, en forma similar a las normas jurídicas penales, que también limitan la esfera jurídica de las personas que realizan los actos que las leyes fiscales consideran susceptibles de generar la obligación de contribuir al gasto público.

En esa virtud, podemos observar que la interpretación estricta de las normas jurídicas fiscales no es total, ya que se encuentra delimitada a ciertos casos, es decir, que solamente las disposiciones que impongan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta, y solo establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

Antes de concluir este apartado, cabe identificar los elementos de las contribuciones a que se refiere el multicitado artículo 5 y que establecen cargas a los particulares:

- *Sujeto*. Existen dos: uno activo y otro pasivo. En materia tributaria, el sujeto activo siempre será el Estado que es quien impone y cobra

las contribuciones; en tanto que el sujeto pasivo es la persona que realiza la actividad que constituye el hecho generador del tributo, por lo tanto, el obligado al pago y a quien en el ámbito fiscal se denomina *contribuyente*.

- *Objeto*. Es el hecho o acto que da origen a la obligación de pagar el tributo.
- *Base*. Es la parte del objeto sobre la que efectivamente se paga la contribución.
- *Tasa o tarifa*, representa el porcentaje o la serie de operaciones que se aplican al valor de la base y que dan como resultado la cantidad a pagar por concepto del tributo.

Finalmente, cabe destacar que aunque no lo menciona este precepto, la Corte se ha pronunciado en el sentido de considerar también como elemento esencial de las contribuciones la época de pago, tal como se desprende de la siguiente Tesis:

No. Registro: 213,178

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

XIII, Marzo de 1994

Tesis:

Página: 395

LEY DEL SEGURO SOCIAL. SUS ARTICULOS CONTIENEN LOS ELEMENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EXIGE PARA QUE LAS CONTRIBUCIONES QUE ESTABLECE SATISFAGAN EL REQUISITO DE CONSTITUCIONALIDAD.

Los elementos esenciales que la Constitución establece para que las contribuciones puedan considerarse legales son: a). El objeto del impuesto. b). El sujeto pasivo. c). La tasa base; **y se puede agregar d). La época de pago. Esos elementos deben estar fijados en la ley, por lo mismo no pueden ser objeto de señalamiento en un reglamento.** La Ley del Seguro Social en su articulado contempla los elementos mencionados. Así vemos que: los artículos 7 y 11 de la Ley del Seguro Social se refieren al objeto de las cuotas obrero patronales, al señalar que las mismas se establecen para cubrir los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, muerte y guarderías. Por lo que hace a los sujetos de las contribuciones de seguridad social se mencionan en el artículo 19, fracción III, de la propia Ley, en cuanto impone a los patronos la obligación de "enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social el importe de las cuotas obrero patronales" y en tratándose de los trabajadores de la construcción la fracción V bis. Por cuanto hace a la base los artículos 32 y 36 la establecen al señalar que es el salario la base de la cotización y señalan también cómo se integra el salario para tal fin. Por último los artículos 78, 79, 80, 81, 114 y 117 fijan la tasa para el pago de dichas contribuciones y el artículo 45 dispone la época de pago; por lo tanto, cabe concluir que los elementos esenciales del impuesto los establece la ley. En consecuencia, si dichos elementos se encuentran contenidos en la Ley en cita, lógico es concluir que las contribuciones que se establecen en dicho ordenamiento son constitucionales.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1114/93. Ernesto Preciado Antebi. 2 de junio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Emiliano Hernández Salazar.

3.4 Constitución

Para una mayor comprensión del concepto de norma jurídica fiscal, se partirá del ordenamiento de mayor relevancia del sistema normativo que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*“La Constitución es la fuente por excelencia del Derecho, en cuanto determina la estructura del Estado, la forma de gobierno, la competencia de los órganos constitucionales y administrativos, los derechos y deberes de los ciudadanos, la libertad jurídica y determinados problemas básicos de una comunidad, elevados a la categoría de constitucionales, para mantenerlos permanentemente fuera de los vaivenes de los problemas políticos cotidianos”.*⁴⁵

Si bien es cierto, este ordenamiento establece las bases de nuestro sistema tributario, en este trabajo solo se tratarán algunos preceptos constitucionales relativos a los actos o acuerdos con efectos generales en materia fiscal; comenzando por el artículo 13 el cual se refiere a la prohibición de juzgar por leyes privativas, entendiendo a la ley privativa como aquella que no reúne los requisitos de generalidad, es decir, de ser aplicada a todos aquellos que se encuentren en el supuesto previsto por la norma; abstracción se refiere a que la ley se aplique indefinidamente; e impersonalidad que no se refiere a sujetos en particular.

La prohibición antes referida, no es exclusiva de las leyes del Congreso de la Unión, sino todo acto con efectos generales, independientemente de la

⁴⁵ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tomo I, 6ª ed., Porrúa, México, 1974, p. 78.

autoridad emisora, de no ser abstractos e impersonales, serían una transgresión a la Constitución.

Por su parte, el artículo 14 constitucional que establece que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, debe entenderse de manera extensiva, a cualquier acto de autoridad que tenga efectos generales.

Es de explorado derecho que si una ley material y formal no establece un recurso en contra de un acto derivado de ella, el reglamento de dicha ley no puede establecerlo, toda vez que el recurso no es de observancia obligatoria para los particulares, puesto que consentir la conclusión opuesta, implicaría que el ordenamiento legal, en este caso el reglamento, excedería por mucho la ley reglamentaria, al contener medios de defensa que la ley no contempló.

Por cuanto al artículo 16 constitucional, establece el principio de garantía de legalidad, que transferido al campo que nos ocupa, sería que los actos de autoridad deben ser emitidos por autoridad competente, de manera fundada y motivada, de ahí que ocasionalmente puede suceder que un acto de dicha naturaleza no sea pronunciado por persona facultado para ello, lo que consecuentemente trae su inconstitucionalidad.

Cabe destacar que el artículo 31 fracción IV de la Constitución es parte medular del sistema tributario mexicano, al señalar la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público, de manera proporcional y equitativa que establezcan las leyes.

En ese tenor, la ley que se refiere el artículo señalado en el párrafo inmediato anterior, es una ley en sentido formal, es decir que es emitida por el Poder Legislativo y material, que debe contener situaciones abstractas en forma general e impersonal, lo que trae como consecuencia que ningún otro órgano del Estado está facultado para crear tributos o modificar los existentes, y en caso contrario, tales cambios serían inconstitucionales.

3.5 Ley

Son los ordenamientos emanados del Congreso de la Unión en los que se determinan qué actos o actividades se encuentran sujetas al pago de contribuciones.

Cabe recordar que el Congreso se divide en dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores, con atribuciones por separado, sin embargo en la creación de leyes, deben de trabajar de manera conjunta, es decir, con el carácter de Congreso de la Unión.

Las facultades del Congreso de la Unión se encuentran mencionadas en el artículo 73, destacando en materia tributaria las siguientes:

- A. Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto (fracción VII).
- B. Establecer contribuciones: (fracción XXIX).
 - Sobre comercio exterior;

- Sobre aprovechamientos y explotación de los recursos naturales mencionados en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27;
- Instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- Sobre servicios públicos concesionados o explotados por la Federación; y de manera especial sobre
- Energía eléctrica;
- Producción y consumo de tabacos labrados;
- Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- Cerillos y fósforos;
- Aguamiel y productos de su fermentación;
- Explotación forestal; y
- Producción y consumo de cerveza.

Así, para poder legislar en estas materias, el primer paso para la creación de leyes impositivas, es la iniciativa de ley, que puede ser presentada por cualquiera de las cámaras al Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y al Presidente de la República.

Cualquier ley que no sea exclusiva de alguna de las cámaras, su discusión será sucesivamente, y la excepción a esta regla, son los proyectos que versan sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, los cuales deberán discutirse y aprobarse primero en la Cámara de Diputados y posterior en la de Senadores, si es que se aprueba, pasa al Presidente de la República, y si no tiene observaciones lo mandará publicar.

El procedimiento señalado en el párrafo inmediato anterior, es de manera general, sin embargo en el artículo 74, fracción IV de la constitución prevé un procedimiento específico, el cual establece que el Ejecutivo Federal hace llegar a

la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos como el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, dando cuenta de ello el Secretario de Hacienda y Crédito Público, y una vez aprobada por dicha Cámara, se pasará a la publicación de la misma, lo cual, se hará con el refrendo del Secretario de Gobernación.

Es oportuno mencionar que la vigencia ordinaria de la ley impositiva debe estar a lo establecido por el artículo 7º del Código Fiscal de la Federación, el cual dispone:

Las leyes fiscales, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de carácter general, entrarán en vigor en toda la República el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo que en ellas se establezca una fecha posterior.

3.6 Reglamento

En el orden público, los reglamentos son emitidos por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, facultad que le es conferida en el artículo 89 constitucional primera fracción al señalar:

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

En ese contexto, el Reglamento representa parte de esa esfera administrativa necesaria para cumplir cabalmente las disposiciones en ley.

El reglamento es la manifestación unilateral de voluntad, emitida por un órgano administrativo investido de competencia para hacerlo -en el ámbito federal el Presidente de la República y en materia local, los Gobernadores de los Estados- con el propósito de facilitar la ejecución y observancia de las leyes en su ámbito.

Es importante no confundir la ley con el reglamento, por lo que a continuación se trata de exponer sus principales diferencias.

LEY	REGLAMENTO
La expide el Poder Legislativo	Lo emite el Ejecutivo
Procedimiento de creación complejo (Artículos 71 y 72 Constitución)	Procedimiento sencillo (Refrendo ministerial y Publicación en el Diario Oficial de la Federación)
Principio de Autoridad Formal de la Ley (Disposiciones no pueden ser modificadas ni rebasadas por el Reglamento)	No puede subsanar lagunas de la Ley No establece cargas a los particulares, únicamente da las bases para un mejor cumplimiento

Se confirma lo dicho con el siguiente criterio jurisprudencial emitido por la Segunda Sala de La Suprema Corte de Justicia de la Nación que refiere los límites del alcance de los Reglamentos:

No. Registro: 200,724

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

II, Septiembre de 1995

Tesis: 2a./J. 47/95

Página: 293

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.

Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria conferida en nuestro sistema constitucional al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste, exclusivamente, dado el principio de la división de poderes imperante en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.

Revisión fiscal 59/81. Playa Sol Vallarta, S.A. 4 de octubre de 1982. Cinco votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretario: José Ángel Mandujano Gordillo.

Amparo en revisión 3227/90. Empresas Tylsa, S.A. de C.V. 29 de agosto de 1994. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Atanasio González Martínez. Ponente: Noé Castañón León. Secretario: Luis Ignacio Rosas González.

Amparo en revisión 2165/93. Compañía Azucarera del Ingenio de Bellavista, S.A. 9 de junio de 1995. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Marta Leonor Bautista de la Luz.

Amparo en revisión 862/93. Ingenio José María Morelos, S.A. 9 de junio de 1995. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

Amparo en revisión 1841/94. Francisco José Luis Gutiérrez Flores. 18 de agosto de 1995. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Germán Martínez Hernández.

Tesis de Jurisprudencia 47/95. Aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal, en sesión privada de veinticinco de agosto de mil novecientos noventa y cinco, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Presidente Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

3.7 Reglas de Carácter General

Para entender lo relativo a las Reglas de Carácter General, es menester citar que el artículo 92 constitucional establece que los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deben estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo al que el asunto corresponda, y sin ese requisito no serán obedecidos.

Sin embargo, las reglas de carácter general no están comprendidas en el precepto referido, sino en el artículo 33, fracción I, inciso g), párrafos penúltimo y último del Código Fiscal de la Federación, al disponer lo siguiente:

Artículo 33.- Las autoridades fiscales para el mejor cumplimiento de sus facultades, estarán a lo siguiente:

I. Proporcionarán asistencia gratuita a los contribuyentes y para ello procurarán:

...

*g). Publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales que establezcan disposiciones de carácter general agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes; se podrán publicar aisladamente aquellas disposiciones cuyos efectos se limitan a periodos inferiores a un año. Las resoluciones que se emitan conforme a este inciso y que se refieran a sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, **no generarán obligaciones o cargas adicionales a las establecidas en las propias leyes fiscales. (El resaltado es nuestro)***

...

Asimismo, las autoridades fiscales darán a conocer a los contribuyentes, a través de los medios de difusión que se señalen en reglas de carácter general, los criterios de carácter interno que emitan para el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales, salvo aquéllos que, a juicio de la propia autoridad, tengan el carácter de confidenciales, sin que por ello nazcan obligaciones para los particulares y únicamente derivarán derechos de los mismos cuando se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.

Las reglas de carácter general en materia fiscal aparecen por primera vez en el Diario Oficial de la Federación del 23 de febrero de 1981, con la publicación de una Resolución que establecía reglas generales y otras disposiciones de carácter fiscal para el mismo año.

El propio artículo 33 establece que las reglas de carácter general no pueden exceder el contenido de las leyes tributarias en el establecimiento de obligaciones, sino que tienen por objeto dar a conocer las disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal, o dicho en otras palabras, los criterios de carácter interno para el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales; sin que por ello nazcan obligaciones para los particulares y únicamente derivarán derechos de los mismos.

La regla de carácter general por excelencia en materia fiscal es la Resolución Miscelánea, emitida por el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, facultado para ello por los artículos 7ªfracción XVI y 14 fracción III de la Ley del citado órgano.

Así, podemos concluir que la Resolución Miscelánea es una regla de carácter general de menor jerarquía que la ley fiscal y su reglamento, que se emite para facilitar la interpretación de dichos ordenamientos.

3.8 Decretos

Los Decretos son disposiciones que tienen igual jerarquía que las leyes emitidas por el Congreso, pero éstos son emitidos por el Ejecutivo y se refieren a dos casos específicos:

- a) Decreto-ley. Trata de la suspensión de garantías individuales en caso de estado de emergencia previsto en el artículo 29 constitucional.

- b) Decreto delegado. El Ejecutivo es facultado por el congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país, siempre que sea relativo únicamente al comercio exterior.

3.9 Circulares

En cuanto al concepto de circular podemos mencionar que es muy amplio, en virtud de que abarca el campo particular, de autoridades, administrativo, fiscal, etc.

A decir de Adolfo Arrijo Vizcaíno *“las circulares son actos administrativos, emanados de la potestad de mando de la Administración, que contienen directrices generales, dadas a los órganos subordinados al que la emite, pero que no son fuentes normativas”*.⁴⁶

En ese tenor, y de manera general podemos encuadrar a la circular como un conjunto de disposiciones de naturaleza interna, dirigidas por un órgano superior a otro de menor rango, en las que se especifica la interpretación de normas, acuerdos decisiones o procedimientos.

⁴⁶ARRIOJA VIZCAÍNO, Op. Cit., p.52

En cuanto al ámbito de competencia, pueden ser internas, si solo se refieren a una unidad administrativa o externas, si van dirigidas a los particulares; generales si tienen esa cualidad o concretas si su objeto es determinado, un ejemplo de esto último, sería si ésta fuera dirigida a una determinada oficina.

Una cualidad distintiva de las circulares, es que su expedición es por conducto de órganos jerárquicamente superiores dirigidas a órganos de menor jerarquía.

Por otro lado, en materia fiscal, el artículo 35 del Código Fiscal de la Federación, señala en su parte medular que los funcionarios fiscales podrán dar a conocer a las dependencias el criterio a seguir, en cuanto a la aplicación de disposiciones fiscales, sin que necesariamente nazcan obligaciones para los particulares, y solo siendo generadores de derecho, en caso de que éstas sean publicadas en el Diario Oficial de la Federación. Así, la publicación en este medio es lo único que da validez plena a las circulares.

3.10 Acuerdos

En materia jurídica, la palabra acuerdo tiene varios significados, sin embargo, para este trabajo podemos señalar que es la decisión de una autoridad u órgano superior en asuntos relacionados con su competencia, los cuales, hace del conocimiento de sus inferiores a través de un escrito.

De igual forma, podemos tomar de la práctica judicial otro concepto de acuerdo, el cual podría ser una reunión de una autoridad gubernativa con uno o

algunos de sus inmediatos colaboradores o subalternos para tomar conjuntamente decisiones sobre asuntos determinados.

Otra acepción de acuerdos es que son decisiones mediante las cuales se delegan facultades, o que adscriban unidades administrativas.

En el ámbito fiscal, un ejemplo de acuerdos son los que se señala las circunscripciones territoriales de las diversas unidades administrativas, emitidos por el Servicio de Administración Tributaria.

Ahora bien, los acuerdos pueden ser de dos formas, dependiendo del acto que genere su aplicación en la esfera jurídica de aquellos a quienes atañe, siendo éstos los de carácter general hetero aplicativo; o bien, los de carácter general auto aplicativos, mismos que a continuación se estudian.

3.10.1 De Carácter General Heteroaplicativos

Una ley hetero aplicativa es aquella cuya obligatoriedad no surge en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que para actualizar el perjuicio se requiere de un acto posterior que condicione su aplicación.

En este contexto, no es suficiente la sola entrada en vigor de esta ley para que sea objeto de impugnación, sino que es necesario que posterior a su inicio se actualice determinado acto que ponga de manifiesto la afectación a la esfera jurídica del gobernado.

3.10.2 De Carácter General Auto aplicativos

La doctrina jurídica establece que una ley auto aplicativa es aquella cuyas disposiciones resultan obligatorias desde su entrada en vigor (obligan al gobernado desde el mismo momento en que entran en vigor), esto es, que imponen al particular un hacer, dejar de hacer o de dar, sin que se requiera acto ulterior y concreto de aplicación para que se genere dicha obligatoriedad.

En otras palabras, la ley autoaplicativa es aquella que desde su sola vigencia afecta de manera directa al gobernado, independientemente de que se produzca o no un acto posterior de autoridad que la aplique de manera concreta.

3.10.3 Distinción con los Reglamentos

De lo precisado en párrafos anteriores, se desprende una clara distinción entre todos los ordenamientos estudiados; destacando particularmente la diferencia entre los Acuerdos y los Reglamentos, mismas que se detallan en el siguiente cuadro:

PARAMETRO DE COMPARACIÓN	ACUERDO	REGLAMENTO
Emitidos por	Superior Jerárquico	Ejecutivo
Dirigidos a	Subalternos	Público en General
Objetivo	Dar a conocer un criterio	Esclarecer la Ley
Inicia Vigencia	Auto y/o Hetero-aplicativo	Autoaplicativo

Materia	Asuntos de la competencia de la Autoridad Emisora	Una Ley previamente publicada
---------	---	-------------------------------

Finalmente, consideramos oportuno citar la siguiente tesis aislada que, de manera clara, ofrece una definición de los ordenamientos estudiados en el presente capítulo:

No. Registro: 187,114

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XV, Abril de 2002

Tesis: P. XV/2002

Página: 6

**REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS
EXPEDIDAS POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO EN
USO DE UNA FACULTAD AUTORIZADA POR EL
CONGRESO DE LA UNIÓN. DIFERENCIAS CON LOS
REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y
ÓRDENES DICTADAS POR EL PRESIDENTE DE LA
REPÚBLICA.**

De lo dispuesto en el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la facultad del presidente de la República para emitir reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes, refrendados por el secretario de Estado o jefe del departamento administrativo a que el asunto corresponda, se infiere que tienen un contenido específico que los diferencia de las reglas generales administrativas, pues estas últimas son cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado

crecimiento de la administración pública; mientras que los reglamentos constituyen un conjunto de normas de carácter general para dar cumplimiento a las leyes; los decretos administrativos formalizan la expresión jurídica de la voluntad del Ejecutivo en ejercicio de sus funciones, sobre casos concretos de los negocios públicos; las órdenes constituyen mandamientos del superior que deben ser obedecidas, ejecutadas y cumplidas por los inferiores jerárquicos y los acuerdos administrativos constituyen decisiones del titular del Poder Ejecutivo Federal dirigidas a los órganos subordinados, cuyos efectos se producen dentro de la propia estructura interna, que no atañen a los particulares o a otros sujetos de derecho que no tengan carácter de funcionarios o trabajadores al servicio del Estado.

Nota: No es jurisprudencia por no haber obtenido la votación requerida.

Concluimos este capítulo señalando que la materia fiscal y administrativa se distingue de otras materias por la diversidad de ordenamientos que las regula, y no sólo leyes y reglamentos, en particular; los acuerdos de carácter general; mismos que son de plena observancia, no obstante se emitan sin seguir las formalidades inherentes a la emisión de leyes.

CAPÍTULO IV

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CONTRA ACUEROS DE CARÁCTER GENERAL AUTO APLICATIVOS.

CRÍTICA Y PROPUESTAS

Ha quedado precisado que entre otras atribuciones, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para resolver el juicio contencioso administrativo en contra de los *Acuerdos de carácter general auto aplicativos*, diversos de los reglamentos, cuya sustanciación será estudiada en el presente capítulo.

El juicio de referencia, se debe entender como un conjunto de trámites y formalidades que se llevan a cabo ante el Tribunal aludido, quien decidirá las controversias que se presentan entre la administración pública federal y los gobernados, en ocasión del dictado o ejecución de actos administrativos, en el caso concreto de este trabajo, de los acuerdos de carácter general auto aplicativos distintos a los reglamentos.

4.1 Principios fundamentales del Juicio

Los trámites y formalidades mencionados con antelación, deben realizarse en observancia a los principios fundamentales que rigen todo proceso. En este apartado se hará alusión a los principios procesales que rigen al Juicio en comento así como los preceptos legales que los contemplan.

En primer lugar, es necesario señalar lo que se debe entender por principio procesal. *“Principios procesales son las bases necesarias que deben fundamentar el desarrollo lógico y justo de un proceso, con el mero fin de que éste sea considerado como tal.”*⁴⁷

En este tenor, resulta indispensable la observancia de estas máximas puesto que garantizan el apego a derecho en el desarrollo del proceso y en la sentencia que resulte de éste. Los principios aludidos son los siguientes:

A. Principio de Igualdad de las Partes

Esto se refiere que cuando las partes hacen valer sus acciones u oponer sus excepciones y defensas en juicio, deben recibir el mismo trato por parte del juzgador; independientemente de que sea el demandante, el demandado o el tercero perjudicado, en su caso.

⁴⁷ *Manual del Justiciable. Elementos de Teoría General del Proceso.* Op. Cit., p. 37

En la Ley Federal del Juicio Contencioso Administrativo, este principio no tiene observancia en diversas disposiciones, dando trato desigual a las partes, lo que deja manifiesto un trato desigual entre las partes, pues es una verdadera contienda entre particular y autoridad, siendo ésta última, favorecida en todos los casos, tal como a continuación se detalla:

ARTÍCULO	PARTICULAR	AUTORIDAD
5	Representado por licenciado en derecho	Representado por persona indistinta
6	No hay condena de costas a su favor EN NINGÚN CASO	Si hay condena de costas a su favor cuando hay propósitos notoriamente dilatorios
13	Plazo para interponer demanda de 45 días	Plazo para interponer demanda de 5 años

Cabe mencionar que el artículo 6 señala un caso único en que si hay una carga a la autoridad demandada consistente en el pago de una indemnización al particular afectado, por el importe de los daños y perjuicios causados; cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa alguna de las siguientes faltas graves:

- a) Ausencia de fundamentación o de motivación respecto al fondo o la competencia.
- b) Sea contraria a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad.
- c) Se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de la citada ley, relativa al indebido ejercicio de las facultades discrecionales por no corresponder a los fines para los que le fueron conferidas.

Sin embargo, esta indemnización no establece un trato preferencial al particular como lo hacen el resto de las disposiciones a favor de la autoridad, es tan sólo un resarcimiento –en muchas ocasiones menor- al daño que se le ha causado al particular.

Así, queda manifiesto el trato desigual entre las partes, siendo el particular el más perjudicado.

B. Principio de Legalidad

Este principio, lo encontramos en todos los terrenos jurídicos, y se refiere a que el juzgador, en este caso el Magistrado, debe actuar apegado a las facultades que le han sido conferidas expresamente, sin excederse en las atribuciones que las leyes prevén. Este principio aplica también para toda autoridad, sea o no jurisdiccional, al emitir un acto o resolución.

La aplicación de este principio en los juicios que se ventilan ante el Tribunal, tiene sustento en el artículo 50 de la ley que los regula, al establecer que las sentencias que éste emita, se fundarán en derecho.

Además, el mismo precepto señala en su parte final que, tratándose de sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada a un recurso administrativo, el Tribunal pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, con lo que se evidencia la aplicación de este principio en el juicio contencioso federal.

Aunado a lo anterior, este Principio adquiere su máxima relevancia precisamente porque el fin último de las controversias dirimidas ante ese Tribunal, es declarar si las resoluciones administrativas impugnadas son legales o ilegales,

conforme a lo señalado por el artículo 51 de la ley de la materia, que establece las causales para que éstas sean declaradas ilegales, mismo que se transcribe por su trascendencia en asuntos de legalidad.

ARTÍCULO 51.- *Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:*

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

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

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

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

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

Para los efectos de lo dispuesto por las fracciones II y III del presente artículo, se considera que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

a) *Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.*

b) *Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.*

c) *Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho*

citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.

d) Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.

e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.

f) Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

El Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

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

Finalmente, cabe reiterar que no es necesario que se actualicen todos los supuestos enunciados para que una resolución sea declarada ilegal; es suficiente la existencia de uno de ellos para que el acto sea declarado nulo y, por tanto, ilegal.

C. Principio de Celeridad

De conformidad con el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los trámites y formalidades deben realizarse en los términos

establecidos en la ley, con el fin de que las controversias administrativas se decidan en el menor tiempo posible.

A decir del maestro Héctor Jorge Escola; *“La celeridad debe consistir en el rápido cumplimiento de los actos de procedimiento que deben realizarse para componer el proceso administrativo, pero respecto siempre a la índole, contenido y alcance de cada acto para que todos estos aparezcan en su completa integridad y valor procedimental”*.⁴⁸

Por lo que hace al juicio contencioso federal, los artículos 13, 17, 19, 47 y 49 de la ley que lo regula, señalan los plazos y términos siguientes:

ARTÍCULO	ACTO	TÉRMINO
13	Presentación de demanda	45 días
17	Ampliación de demanda	20 días
19	Contestación de la demanda	45 días
47	Publicación en lista de conclusión de sustanciación	10 días
	Formulación de alegatos	5 días
49	Pronunciación de sentencia	60 días

Estos plazos reflejan que el principio de celeridad no se cumple en el juicio que nos ocupa, toda vez que no existe la rápida solución a los conflictos administrativos dada la amplitud de los términos.

⁴⁸ Escola, Jorge Héctor. *Tratado General de Procedimiento Administrativo*. 2ª ed. Depalma, Buenos Aires, 1981. P. 129.

No obstante, en un intento por agilizar la tramitación y conclusión de este juicio, y en congruencia con el devenir actual; a partir de diciembre de 2010 será posible promover, sustanciar y resolver el juicio contenciosos administrativos federal ante el Tribunal mediante el “Juicio en Línea”, regulado por el capítulo X, artículos 58-A a 58-S, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, que se basa en el uso de tecnologías informáticas para que, desde lugares remotos, cualquiera de las partes haga llegar sus promociones al Tribunal o éste les haga saber sus Acuerdos, sin necesidad de asistir a la Sala en que se encuentre radicado el asunto.

Sin embargo, lo anterior no significa una verdadera reducción de plazos, únicamente le ahorra a las partes el traslado a las oficinas del Tribunal, pero solo a quienes opten por esa vía, pues la tradicional continúa vigente.

D. Principio de Instancia de Parte

Conforme a este principio, la iniciación del procedimiento contencioso administrativo federal, solamente es posible en virtud de la acción del demandante, al presentar su demanda, quien adquiere esa calidad únicamente en virtud de la afectación a sus intereses jurídicos.

Tal como se precisó en el capítulo II de este trabajo y conforme a lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, la demanda puede ser promovida por particulares que vean lesionados sus intereses, o por autoridad que demande la invalidez de actos administrativos o resoluciones fiscales que sean favorables a particulares, que se hayan emitido en transgresión a los ordenamientos jurídicos aplicables. No obstante, en la práctica la mayoría de los juicios son promovidos por particulares.

Si el demandante es un particular, es indispensable que acredite el interés jurídico en el asunto, conforme lo establece el artículo 5 de la Ley de la materia,

en tanto que si el demandante es una autoridad, deberá hacerlo a través de las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica.

Un tema relacionado con la instancia de parte, es la suspensión del acto impugnado, debido a que sólo a solicitud del interesado puede otorgarse. El órgano jurisdiccional no puede decretar de oficio esta medida cautelar.⁴⁹

E. Principio de Oficiosidad

Este Principio también es conocido como “Principio Inquisitivo” y se refiere a las atribuciones del juzgador para impulsar el procedimiento contencioso-administrativo, obtener pruebas y buscar la verdad.

Una vez que se ha iniciado el procedimiento a instancia de parte, el órgano Jurisdiccional debe continuarlo hasta su conclusión, con el fin de garantizar la legalidad de la actuación administrativa. Para ello, sin perjuicio del derecho de las partes de proporcionar los elementos probatorios que considere pertinentes, el Tribunal puede reunir las probanzas que requiera para la debida decisión del litigio; tal como lo establece el artículo 41 de la multicitada ley que señala:

El Magistrado Instructor, hasta antes de que se cierre la instrucción, para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes.

El Magistrado ponente podrá proponer al Pleno o a la Sección, se reabra la instrucción para los efectos señalados anteriormente.

⁴⁹Cfr. RUÍZ PÉREZ, Tomas. “*Principios Fundamentales del Procedimiento Contencioso Administrativo*”. Memoria del Primer Simposium sobre Justicia Administrativa en el Estado de Veracruz., 1992, P. 61

Sin embargo, y en una flagrante inobservancia a este precepto, la realidad es que esto no se hace y se limita a resolver con las pruebas aportadas por las partes. Peor aún, en mayo de 2010, a través de la Jurisprudencia 29/2010, el Tribunal ha señalado que no hay obligación de realizar estas prácticas, lo cual nos lleva cuestionarnos si esas pruebas realmente son suficientes para que el juzgador se encuentre en posibilidades de conocer la verdad para resolver la contienda.

La expresión “buscar la verdad”, se refiere a las facultades del juzgador para decidir el conflicto administrativo conforme a la realidad de los hechos. Es por ello que el Órgano Jurisdiccional no debe limitarse a los datos y pruebas que le aporten las partes, debe esclarecer los hechos reales, valiéndose para ello de las diligencias establecidas por el citado artículo 41.

De lo anterior se concluye que en la sustanciación del Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, no se da cumplimiento al Principio de Oficiosidad previsto en el artículo 41 de la ley que lo regula.

F. Principio de Concentración

Se refiere a que, en su totalidad, las cuestiones incidentales que pudieran presentarse en el Procedimiento – y que ya han sido mencionadas en el numeral 2.6 del capítulo II- deben resolverse en la sentencia definitiva, ambas cuestiones al mismo tiempo.

En el juicio contencioso administrativo federal, este principio ve su observancia en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 39 de la ley de la materia que señala que, cuando se promueva alguno de los incidentes previstos

en el artículo 29 de la misma ley,⁵⁰ se suspenderá el juicio en el principal hasta que se dicte la resolución correspondiente.

Por último, cabe recordar que existen otros incidentes que pudiéramos llamar innominados, que no se mencionan en el artículo 29 antes referido y que también deben resolverse en la sentencia definitiva; por ejemplo, el Incidente de falsedad de documentos o el Incidente de costas, que se encuentran previstos en el artículo 39 último párrafo de la ley la materia.

G. Principio de Congruencia

Este Principio postula que todas las prestaciones reclamadas en vía de juicio, deben ser consideradas por el juzgador al momento de dictar sentencia, con independencia de que les favorezcan o no con el resultado del fallo.

El artículo 50 de la ley de referencia señala que las sentencias que emita el Tribunal resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda; de esta manera se garantiza la observancia del principio de congruencia entre lo solicitado por el demandante y lo resuelto en la sentencia. Inclusive, el artículo 52 del mismo ordenamiento establece la posibilidad de promover por una sola vez la aclaración de sentencia, cuando se estime contradictoria, ambigua u oscura.

H. Principio de Escritura

Este principio tiene su fundamento en los artículos 8° y 16 de la Ley Suprema y es básico en el procedimiento contencioso administrativo que se caracteriza por la formalidad preponderante de promociones escritas, pruebas documentales, actuaciones jurisdiccionales y resoluciones del juicio a través de este medio.

⁵⁰ Dichos incidentes no se transcriben en obvio de repetición, visibles en las páginas 114 y 115 de este trabajo.

La ley que regula a este Juicio, en diversos preceptos hace alusión al Principio de escritura, entre otros:

ARTÍCULO	ACTO
5	Los particulares podrán autorizar <i>por escrito</i> a...
13	La demanda se presentará <i>por escrito</i> ...
18	El tercero...podrá apersonarse en juicio <i>mediante escrito</i> ...
24	... <i>El escrito</i> donde se soliciten las medidas cautelares...

El principio de escritura también es trascendental en las pruebas de este Juicio, dado que en la mayoría de los casos se aporta la prueba documental; en otros menos, la inspección ocular y la pericial y, de manera muy excepcional, el desahogo de las testimoniales.

En el caso que nos ocupa, una prueba documental básica sería la publicación del acuerdo en que se basa el acto controvertido, así como este último.

Inclusive, a diferencia de otras materias, en la contenciosa administrativa resulta irrelevante la comparecencia personal de las partes en el proceso, quienes pueden hacerlo a través de sus autorizados; inclusive los alegatos deben ser desahogados por escrito.

No obstante, debemos estar atentos a que en un futuro muy próximo, será posible ejercitar la acción y sustanciación de este Juicio mediante el llamado "Juicio en Línea" del que se habló en el numeral 2.10 del capítulo II, previsto en el capítulo X de la ley de la materia y demás artículos relativos en el que prevalece la escritura, no en documento impreso pero si en medios electrónicos.

Sin embargo, el artículo 58-Q de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, señala que para la presentación de los recursos de

revisión y juicio de amparo, que se promuevan en contra de las actuaciones y resoluciones derivadas del Juicio en Línea, no aplicarán las disposiciones relativas a éste, sino que se hará de manera impresa, debiendo plasmar en papel todo lo actuado en el juicio en línea.

Con esto, se daría una doble naturaleza respecto de una misma controversia, pues parten del mismo acto impugnado. La primera instancia por vía electrónica, y la segunda por el medio tradicional; ocasionando un gasto ocioso en tiempo y recursos al convertir en documental la información que ya se tiene digitalizada, entonces, ¿para que el juicio en línea? y ¿Dónde queda el Principio de Economía Procesal?

En resumen, en el juicio contencioso administrativo federal, el principio de escritura es de plena observancia en ambas vías –tradicional y juicio en línea– porque, tanto las pretensiones de las partes como los actos procesales se materializan en actos escritos.

I. Principio de Economía Procesal

Este principio alude a que las resoluciones y sentencias del proceso se dicten con el máximo ahorro en costos, en tiempo y en recursos humanos. Tiene su fundamento en el artículo 17 de la Carta Fundamental que establece la garantía de pronta administración de justicia, misma que sólo se puede lograr mediante el establecimiento de procedimientos ágiles que involucren al personal mínimo y, por ende, se desenvuelvan en el menor tiempo posible.

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia estableció el siguiente criterio:

No. Registro: 185,936
Jurisprudencia
Materia(s): Común

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XVI, Septiembre de 2002

Tesis: 1a./J. 44/2002

Página: 212

PRUEBA PERICIAL EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE LA APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA OTORGAR A LA CONTRAPARTE DEL OFERENTE EL DERECHO A ADICIONAR EL CUESTIONARIO QUE ÉSTE EXHIBIÓ.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles que en materia de amparo establece el artículo 2o. de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sostenido el criterio de que respecto de instituciones contempladas en dicha ley que no tengan reglamentación o que teniéndola sea insuficiente, procede la supletoriedad, con la única limitación de que las disposiciones que se apliquen supletoriamente no estén en contradicción con el conjunto de normas que se deba suplir, sino que sean congruentes con los principios del juicio de amparo. En este tenor, si las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles no contravienen lo dispuesto en la Ley de Amparo, sino que, por el contrario, resultan acordes con el principio de economía procesal bajo el cual se constituye el juicio de garantías, a efecto de tener procedimientos ágiles, que se desenvuelvan en el menor tiempo posible y con el menor empleo de recursos, en fiel seguimiento de la garantía de pronta administración de justicia tutelada por el artículo 17 de la Constitución Federal, se concluye que procede la aplicación supletoria del artículo 146 del mencionado código, para otorgar a las contrapartes del oferente de la prueba pericial el derecho de adicionar el cuestionario exhibido al efecto, pues con ello se privilegia la economía procesal y la pronta administración de justicia, lo que no acontece en el supuesto contrario, pues de negarse la aplicación supletoria señalada, implicaría que las contrapartes del oferente de la prueba pericial tendrían que ofrecer también esa probanza, a efecto de que se pudiera emitir un dictamen que, aunque se refiriera a la misma materia del debate, comprendiera puntos distintos de los abarcados en el primer cuestionario.

Contradicción de tesis 82/2000-PS. Entre las sustentadas por los Tribunales Primero y Segundo, ambos en Materia Civil del Sexto Circuito, y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo

Tercer Circuito. 19 de junio de 2002. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Ángel Ponce Peña.

Tesis de jurisprudencia 44/2002. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de diecinueve de junio de dos mil dos, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: presidente Juan N. Silva Meza, Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Esta tesis es un claro ejemplo de que, en aras de la aplicación del Principio de Economía Procesal, es posible incluso, adecuar las pruebas de forma no previstas en la ley específica, pero que resultan idóneas para dirimir la controversia, como lo es la adición de un cuestionario en la prueba pericial, ahorrando con ello tiempo y recursos para esclarecer los hechos que lleven a la resolución final en un breve periodo.

J. Principio de Formalismo Moderado

En virtud de este principio, también conocido como “Principio de Sencillez” en el juicio contencioso administrativo federal deberán observarse exclusivamente las formalidades esenciales que exige el artículo 14 de la Constitución Federal, evitando las solemnidades y trámites burocráticos, que complican y retardan la adecuada solución de las controversias administrativas.

Al respecto, nuestro más alto Tribunal señala las formalidades esenciales del procedimiento a través de la siguiente tesis:

No. Registro: 200,234

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Común

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

II, Diciembre de 1995

Tesis: P./J. 47/95

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.

La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

Amparo directo en revisión 2961/90. Ópticas Devlyn del Norte, S.A. 12 de marzo de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1080/91. Guillermo Cota López. 4 de marzo de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Amparo directo en revisión 5113/90. Héctor Salgado Aguilera. 8 de septiembre de 1994. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo directo en revisión 933/94. Blit, S.A. 20 de marzo de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1694/94. María Eugenia Espinosa Mora. 10 de abril de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veintitrés de noviembre en curso, por unanimidad de once votos de los

ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 47/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.

Por su parte, los artículos 14 y 20 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo señalan lo que debe contener la demanda y lo que debe expresar la contestación a la misma, respectivamente, siendo éstos preceptos excesivos en comparación con el criterio transcrito, por lo que existe una flagrante violación a dicho Principio.

Al respecto se concluye que las instancias jurisdiccionales competentes están obligados a exigir a las partes exclusivamente los requisitos necesarios y a realizar las actuaciones y trámites que sean indispensables para la decisión de los asuntos sometidos a su conocimiento tal como lo establece el más alto Tribunal, situación que sólo se logrará con la eliminación de exigencias y prácticas burocráticas, por parte de los servidores públicos que intervienen en el desarrollo del procedimiento contencioso administrativo federal.

Recordemos que el artículo 17 de nuestra Carta Magna establece que la Justicia se imparte por Tribunales Expeditos, lo que significa que deben trabajar sin poner obstáculos o trabas a las partes.

K. Principio de Gratuidad

Conforme a este principio, que se fundamenta en el artículo 17 de nuestra Carta Magna, el juicio contencioso administrativo debe desarrollarse con la menor afectación económica a las partes, especialmente a los gobernados.

En ese tenor, se establece la total gratuidad de los servicios que proporciona el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, específicamente, el artículo 6 de la ley que regula este juicio, establece que en los juicios que se tramitan ante el Tribunal no habrá lugar a condenación en costas y cada parte será responsable de sus propios gastos.

No obstante, el mismo precepto señala un supuesto en que si habrá lugar a condena de costas, pero sólo a favor de la autoridad, lo que da al traste con este principio y, dicho sea de paso, con el de igualdad de las partes, tal como quedó demostrado al inicio de este capítulo, al referirnos a dicho Principio.

Por otro lado, cabe mencionar que la desconcentración del Tribunal, mediante la instalación de sus Salas en distintas regiones de las Entidades Federativas, evita que los gobernados realicen erogaciones económicas para trasladarse a las sedes del Tribunal a fin de acceder a la defensa de sus derechos en la materia que al Tribunal compete, situación que ocurre en observancia al principio de gratuidad.

En nuestra opinión, todos estos no son más que buenas intenciones de procuración de Justicia de manea gratuita, pero la realidad es que no lo es, entre otras, por las siguientes razones:

- a) Cuesta para el particular contratar un abogado que lo represente
- b) Cuesta imprimir los documentos si se hace en vía tradicional
- c) Cuesta comprar o arrendar el equipo de cómputo si se hace Vía Juicio en Línea
- d) Cuesta trasladarse a las sedes del Tribunal para dar seguimiento y consultar el expediente
- e) Cuesta obtener copias de las actuaciones, y en el caso de las certificadas, aún más.
- f) Cuesta inversión de tiempo para estar pendiente del proceso

Además de todos estos gastos estimables numerario, no se debe perder de vista el desgaste que representa para el demandante el tener que recurrir a este Juicio para “defenderse” de las arbitrariedades cometidas por las autoridades emisoras o ejecutoras de los actos tachados de ilegales, por no hacerlo conforme a Derecho.

L. Principio Dispositivo

Este principio se refiere a que el inicio del procedimiento está condicionado a las actuaciones de las partes, es decir; depende de la parte demandante el inicio de la controversia, a través de la presentación de la demanda.

M. Principio de Probidad

Alude a que las partes deben actuar en el proceso de buena fe, sin incurrir en actos o manifestaciones de tipo fraudulento, a fin de que el juzgador resuelva con apego a la verdad que los contendientes le ofrecen por medio de probanzas; lo cual no es óbice para que él se allegue de otros medios, como lo enuncia el principio de oficiosidad aludido en la literal E.

N. Principio de Publicidad

La esencia de este principio radica en que la imparcialidad y la equidad con que deben conducirse los juzgadores, se ve reforzada con la publicidad que tienen los procesos o juicios. Esto implica que las audiencias que se celebren el juicio son públicas, salvo que la moral o el interés público exijan que sean privadas; en tanto que al expediente sólo tendrán acceso las partes.

En el juicio en estudio, este principio no es relevante toda vez que no existen audiencias, y se caracteriza porque la mayor parte de sus actuaciones es

en vía documental, para cuyo desahogo no es menester la presencia de las partes.

O. Principio de Impulsión Procesal

Este principio postula que son las partes actora y demandada quienes de manera exclusiva deben impulsar las etapas que componen al proceso. Es bajo su responsabilidad que las etapas que componen el proceso se sucedan con la regularidad debida. Si las partes no están atentas en sostener la correcta marcha del juicio, éste corre el riesgo de quedar varado y pendiente de resolución de manera indefinida.

Sin embargo, lo anterior no tiene aplicación en el juicio contencioso administrativo federal, pues éste se rige por el principio de oficiosidad el cual implica que aun sin el consentimiento de las partes, el asunto se resuelva con el fin de llegar a la verdad material, toda vez que está en juego el interés fiscal o colectivo frente a simples intereses particulares.

A fin de distinguir entre el principio de impulsión procesal, el dispositivo y el de oficiosidad, se señala lo siguiente:

El principio de impulsión procesal se refiere a que son las partes las que deben estar atentas al desarrollo del juicio para que, en los momentos procesales oportunos, presenten las promociones que correspondan, conozcan los acuerdos recaídos y atiendan requerimientos a fin de continuar el desarrollo del juicio hasta su conclusión.

El principio dispositivo se refiere a que son las partes las que con su actuación instan a la actividad jurisdiccional, misma que solo puede iniciar con la interposición de la demanda por parte del demandante.

El principio de oficiosidad se refiere a las facultades del juzgador para allegarse de elementos adicionales a los aportados por las partes, a fin de encontrar la verdad de los hechos, continuar el proceso y poder decidir el conflicto, mismo que, como ya quedo manifiesto y con apoyo en la Jurisprudencia 29/2010, no es observado en este Juicio.

4.2 Partes en el Juicio

En el Juicio que nos ocupa, no existe una definición de lo que debemos entender por partes en el Juicio, la legislación únicamente las enuncia y señala quiénes pueden adquirir esa calidad, por lo que se adoptarán algunas definiciones de la doctrina, iniciando por la del Maestro Armienta Calderón:

“Parte es, simple y sencillamente, la persona que como titular de una pretensión exige (o en cuyo nombre se exige) al órgano jurisdiccional, la subordinación de un interés ajeno, o bien la declaración o constitución de una relación jurídica determinada, así como aquella persona o personas frente a las cuales se dirige tal pretensión; por consiguiente, sólo son partes las personas que actúan en el proceso, por sí o por conducto de su representante, como titulares de una pretensión o contraprestación, así como aquellas otras personas a las cuales la ley legitima, otorgándoles la posibilidad de intervenir en el proceso, aun cuando no actúen materialmente.”⁵¹

⁵¹ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. *Las Partes y los Terceros en el Proceso*, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo XVI, número 62, UNAM, México, abril-junio de 1966, págs. 265 y 266

Al respecto, el artículo 3 de la Ley en estudio, establece que son partes en el juicio contencioso administrativo:

- I El demandante
- II. Los demandados, que pueden ser: a) la autoridad que dictó la resolución impugnada, b) el particular favorecido por una resolución administrativa o c) el Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el Titular de la Dependencia u Organismo Público, en el caso de actos de autoridad federativa coordinada.
- III. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Citando al magistrado Manuel Lucero Espinosa, se ofrecen las siguientes definiciones:

“El demandante o actor en el contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es quien promueve el juicio, y dicho carácter lo podrán tener: el particular, sea persona física o moral, o la autoridad administrativa.”

“El demandado es las persona contra la cual se endereza una demanda jurisdiccional, y a la cual se le exige el cumplimiento de una obligación o una prestación determinada. El demandado podrá ser el particular o la autoridad.”⁵²

Por último, a decir del maestro Humberto Briseño Sierra, *“El tercero perjudicado en lo fiscal, es quien coadyuva o se adhiere, pero no es*

⁵² LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, Porrúa, México, 2006, P. 103 y105

verdaderamente un interviniente con derecho distinto y opuesto al de las partes principales, en todo caso, defiende uno de los puntos de vista en litigio.”⁵³

Retomando la disposición aludida y los conceptos que la doctrina ofrece, se advierte que para el juicio en contra de Acuerdos de carácter general auto aplicativos, o de actos que se fundan en éstos, no queda claro el concepto de parte que deba concurrir, en virtud de que la ley alude a la autoridad que dictó la resolución impugnada, supuesto que no se actualiza cuando se cuestiona la legalidad de un Acuerdo.

En ese sentido, y en observancia al Principio de Legalidad, se considera conveniente adicionar una fracción al multicitado artículo, que señale que en el caso de impugnación de un Acuerdo de carácter general auto aplicativo, también debe ser parte demandada el emisor del Acuerdo impugnado, cuya propuesta se presentará en el numeral 4.7 de este trabajo.

4.3 Término para interponerlo

Tratándose de la impugnación de Acuerdos de carácter general auto aplicativos, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, establece en su artículo 13 fracción I inciso b) un plazo de 45 días a partir de su inicio de vigencia para presentar la demanda; en la que se debe precisar la fecha de publicación del Acuerdo de carácter general que se impugne.

⁵³ BRISEÑO SIERRA, Humberto. *Derecho Procesal Fiscal*, 2ª ed., Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1975, P. 358

Por su parte, la Ley de Amparo establece un término de 30 días siguientes a partir de la vigencia de la ley que se impugne, y menciona de manera expresa en su artículo 73 fracción XII que:

“No se entenderá consentida tácitamente una ley, a pesar de que siendo impugnada en amparo desde el momento de su vigencia en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso.”

Sobre el particular, el máximo Tribunal de nuestro país ha fijado su postura mediante la emisión de los dos criterios que a continuación se señalan.

El primero de ellos deja manifiesta la posibilidad de impugnar desde el momento de promulgación de la ley, o bien, con motivo del primer acto de aplicación, al tenor de lo siguiente:

No. Registro: 200,498

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Común

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

I, Mayo de 1995

Tesis: 1a. XIII/95

Página: 180

LEYES, AMPARO CONTRA. TERMINO PARA INTERPONERLO.

No es verdad que los términos a que se contrae el artículo 21 de la Ley de Amparo, se refieren al amparo contra resoluciones o acuerdos, pero no al amparo contra leyes, por lo que en este caso es aplicable la fracción I, del artículo 22 del mismo ordenamiento, que señala un plazo de treinta días y dentro del cual puede promoverse el juicio de garantías. Tales razonamientos son infundados, porque el párrafo segundo de la fracción XII, del artículo 73 de la ley que se viene citando, se está refiriendo expresamente a la ley, y la cual para que no se entienda consentida cuando es impugnada desde el momento de su promulgación, en los términos de la fracción VI, requiere que el amparo se interponga, contra el primer acto de aplicación en relación con el quejoso. Y la aplicación concreta cuando la ley no se impugnó al ser promulgada, constituye el presupuesto del cual se parte para considerar consentida o no la ley dentro del término de quince días que señala el citado artículo 21, que tiene aplicación concreta tanto en las resoluciones o acuerdos, como en la ley, que se combatan por el procedimiento constitucional.

Amparo en revisión 150/92. Heliodoro Evaristo Martínez y otros. 10 de marzo de 1995. Cinco votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla.

De esto se desprende que la última oportunidad para impugnar una ley es el primer acto de aplicación de la misma.

El segundo criterio aludido es el siguiente:

No. Registro: 186,676

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Común

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVI, Julio de 2002

Tesis: 2a./J. 50/2002

Página: 64

AMPARO CONTRA LEYES. EL MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE SU IMPROCEDENCIA, PUEDE SUSTENTARSE EN LA CONFESIÓN DEL QUEJOSO DE QUE NO RECLAMA EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN SINO UNO POSTERIOR.

Si existe prueba plena en cuanto a que el acto de aplicación de la ley que se tilda de inconstitucional en la demanda de amparo, por su fecha de emisión, no fue el primero en el que se actualizaron las hipótesis normativas en perjuicio del quejoso, es inconcuso que puede determinarse la existencia de una causa manifiesta e indudable de improcedencia del juicio de garantías. Ahora bien, para el desechamiento de la demanda respectiva el Juez de Distrito puede basar su determinación de que no se está en presencia del primer acto de aplicación en diversos medios de convicción, entre los que pueden encontrarse las propias manifestaciones que el quejoso haya realizado en su demanda o en los escritos aclaratorios, pues éstas constituyen una confesión expresa, admisible en el juicio de amparo y con valor probatorio pleno, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 199 y 200 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, pues tiene la eficacia convictiva suficiente para demostrar que no reclama el primer acto de aplicación de la ley y que, por ende, se actualiza de manera manifiesta e indudable la improcedencia del juicio de amparo, en términos ya sea de las fracciones III, IV o XII, párrafo primero, del artículo 73 de la citada ley, según sea el caso; la primera, por ser la ley reclamada materia de otro juicio de amparo que se

encuentra pendiente de resolver; la segunda, por haber sido la norma general materia de una ejecutoria en otro juicio de garantías; o, la tercera, por no haberse reclamado la ley en el juicio constitucional con motivo de su primer acto de aplicación dentro del plazo que establece el artículo 21 de la legislación de la materia. En consecuencia, es dable desechar la demanda de garantías por cuanto hace a la ley, con independencia de que la demanda pueda admitirse por los actos de aplicación relativos, si éstos se combaten por vicios propios y no se esté en el caso de que la reclamación de la ley represente una hipótesis de excepción al principio de definitividad.

Contradicción de tesis 4/2002-PL. Entre las sustentadas por el Primero y el Décimo Segundo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 24 de mayo de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán; en su ausencia hizo suyo el asunto Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Tesis de jurisprudencia 50/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del siete de junio de dos mil dos.

De lo anterior se concluye que existe cierta homologación entre las disposiciones aplicables al Juicio de Amparo en contra de leyes y las que regulan el Juicio contencioso federal en contra de Acuerdos de carácter general, como se señala en el siguiente cuadro:

INSTANCIA	PRIMER MOMENTO INICIO VIGENCIA	SEGUNDO MOMENTO APLICACIÓN
Juicio de Amparo Vs. Leyes	Plazo para impugnar 30 días	Plazo para impugnar 15 días

Juicio federal	contencioso	Plazo para impugnar 45 días	Plazo para impugnar 45 días
-------------------	-------------	--------------------------------	--------------------------------

4.4 Suspensión en el Juicio

En el Capítulo III del Título II, que comprende los artículos 24 a 28 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativos, se establecen las medidas cautelares que se pueden solicitar en este Juicio, entre ellas la suspensión de la ejecución del acto impugnado.

Conforme al artículo 24 de esta Ley, las medidas cautelares son instrumentos previstos en ley con el fin de mantener la situación de hecho existente, que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o cause un daño irreparable al actor, salvo en los casos en que se cause perjuicios al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

Por su parte, el tratadista argentino Eduardo Couture las define como:

“Aquellas dispuestas por el juez con el objeto de impedir los actos de disposición o de administración que pudieran hacer ilusorio el resultado del juicio y con el objeto de asegurar de antemano la eficacia de la decisión a dictarse en él.”⁵⁴

En este tenor, la suspensión es la medida cautelar más recurrida en este juicio; de manera concreta, en los juicios contenciosos en contra de acuerdos de carácter general, son objeto de suspensión las consecuencias materiales de la aplicación del acuerdo, hasta en tanto se resuelva el juicio, en cuyo caso favorable, esa suspensión sería definitiva.

⁵⁴ COUTURE, Eduardo J. *Vocabulario Jurídico*, Euros Editores SRL, Buenos Aires, 2004.

Esta medida cautelar se encuentra prevista en el artículo 28 de la Ley en cita, en el que a lo largo de 14 fracciones se citan, los supuestos y procedencia de la ejecución del acto administrativo impugnado; que en resumen dispone lo siguiente:

La suspensión se debe solicitar por la vía incidental, en cualquier tiempo antes de que se dicte sentencia; tanto por el demandante como por la autoridad demandada.

El demandante la puede solicitar en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión,
- b) Cuando la autoridad rechace la garantía ofrecida
- c) Cuando la autoridad reinicie la ejecución

En tanto, la autoridad demandada podrá solicitarla cuando la suspensión de la ejecución del acto demandado se hubiere otorgado sin sujetarse a la ley.

En ambos casos, la promoción se presenta ante la Sala de conocimiento del juicio, anexando copias de la misma, de las pruebas documentales que ofrezca y la garantía.

La garantía debe ser mediante billete de depósito o póliza de fianza expedida por institución autorizada, y su monto será suficiente para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a la demandada o a terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable al término del juicio.

El Magistrado Instructor, correrá traslado del auto que acuerde la solicitud de suspensión del acto impugnado a la autoridad a que se le imputa, a fin de que

rinda un informe dentro de los tres días posteriores; al efecto, el magistrado se sujetará a lo siguiente:

- a) Que se trate de actos que no se hayan consumado de manera irreparable
- b) Que se causen al demandante daños mayores si no se decreta la suspensión; y
- c) Se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.

Si antes de que se dicte la sentencia en el juicio ocurre un hecho superveniente que así lo amerite, la sentencia interlocutoria que haya decretado o negado la suspensión definitiva podrá ser modificada o revocada por la Sala.

Cabe destacar que el precepto aludido, señala en su fracción X la posibilidad de que las autoridades demandadas impugnen el auto que decrete o niegue la suspensión provisional, mediante el recurso de reclamación.

Por otro lado, es importante mencionar que el supuesto previsto en la fracción VI, relativo a actos de determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal al procedimiento administrativo de ejecución, sólo es aplicable en materia fiscal; no así a Acuerdos de carácter general auto aplicativos.

En virtud de lo anterior, se propone separar la regulación relativa a la suspensión de los actos administrativos en general, de la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución que se refiere a los créditos de naturaleza fiscal, con el fin de distinguir los criterios de aplicación de la materia administrativa de los de regulación específica de la suspensión en materia fiscal; como lo es el tipo de garantía en cada caso.

Ahora bien, la suspensión en el Juicio de Amparo contra leyes presenta algunos matices distintivos que a continuación se estudiarán:

La primera distinción radica en que en el amparo indirecto que se entabla contra leyes autoaplicativas –se cita éste por ser homólogo al juicio contencioso federal en contra de acuerdos con efectos generales-, la suspensión puede ser de oficio o a petición de parte.

En el contencioso federal sólo existe la suspensión a petición de parte.

La suspensión de oficio, se encuentra prevista en el artículo 123 fracción II de la Ley de Amparo, el cual dispone que ésta opera contra actos cuya consumación sería de imposible reparación física para el quejoso. Puede darse en asuntos administrativos, civiles, mercantiles, etc., pues ninguna limitación al respecto está prevista en la ley. La única condición es que exista el peligro de que con la consumación material del acto reclamado quede sin materia el juicio de amparo. Esta suspensión se determinará en el mismo auto en que el juez admita la demanda, lo que implica que no deben realizarse trámites para su otorgamiento y el quejoso no está obligado a cubrir requisitos adicionales.

Los efectos de la suspensión oficiosa a que se refiere la mencionada fracción II serán los de ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, tomando el juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados.

Lo anterior queda manifiesto en el siguiente criterio emitido por el máximo Tribunal de nuestro país:

No. Registro: 191,840
Tesis aislada
Materia(s): Común

Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XI, Mayo de 2000
Tesis: VII.1o.A.T.7 K
Página: 978

SUSPENSIÓN DE OFICIO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 123 DE LA LEY DE AMPARO. CUÁNDO PROCEDE.

De una correcta interpretación del artículo 123, fracción II, de la Ley de Amparo, el cual dispone que procede la suspensión de oficio "Cuando se trate de algún otro acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada...", en relación con lo que en lo conducente estatuye el diverso 80 ibídem, en el sentido de que "La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación ...", se colige que los actos a que alude esa fracción, son aquellos que de ejecutarse se consumirían materialmente, haciendo físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada, dejando sin materia el juicio de garantías, como sucedería, verbigracia, tratándose de la orden de demolición de un inmueble arqueológico o la orden de destruir una pintura artística, pero no cuando se reclamen actos que, aunque se realicen materialmente, sí es posible al través de la concesión del amparo, conforme al citado artículo 80, devolverle al peticionario de la acción constitucional el disfrute de la garantía violada, como ocurre en la especie, en que se reclama una orden de visita y presentación de documentos para su revisión con efectos fiscales, actos que desde luego no pueden considerarse de imposible reparación o que dejen sin materia el juicio de garantías, que son las razones de ser de la procedencia de la precitada medida cautelar oficiosa, porque es evidente que de otorgarse la protección constitucional se retrotraerían las cosas al estado que tenían antes de su emisión y ejecución.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

Queja 14/2000. Corporativo, Oficina Legal, S.C. 10 de marzo de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Eliel E. Fitta García. Secretaria: Nilvia Josefina Flota Ocampo.

Por lo que hace a la suspensión a petición de parte, esta procede en todos los casos en que no opere la suspensión de oficio y, al igual que en el juicio contencioso federal, se tramita en la vía incidental.

A decir del jurista Ignacio Burgoa *“los efectos de la suspensión que se otorga en Amparo contra una ley autoaplicativa, consisten en impedir, para el futuro, la normación automática que establezca en relación con el quejoso, eximiéndolo de su observancia mientras se resuelva el juicio de amparo en cuanto al fondo por decisión que cause ejecutoria.”*⁵⁵

Finalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la siguiente tesis, en que se refiere a los efectos de la suspensión otorgada en amparos contra leyes autoaplicativas:

No. Registro: 197,007

Tesis aislada

Materia(s): Común

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VII, Enero de 1998

Tesis: X.1o.19 K

Página: 1179

SUSPENSIÓN CONTRA LAS CONSECUENCIAS DE LEYES AUTOAPLICATIVAS.

La suspensión procede cuando se reclama un acto de aplicación derivado de una ley autoaplicativa, como lo es la que regula la venta, distribución y consumo de bebidas alcohólicas en el Estado de Tabasco, específicamente su artículo 5o., en el que al promulgarse, los preceptos adquirieron el carácter de inmediatamente obligatorios, es decir, se ejecutarán sin ningún trámite, y serán punto de

⁵⁵ BURGOA, Orihuela Ignacio. *El Juicio de Amparo*, 40ª ed., Porrúa, México, 2004, P. 717

partida para que se consumen posteriormente otras violaciones de garantías; máxime si en la demanda de amparo se designó a la autoridad encargada de realizar esas consecuencias, como parte que es en el juicio de garantías, pues de materializarse el acto de aplicación de la ley, existe el peligro de que se apliquen sanciones y luego reclamar actos consumados, por lo que a fin de evitar perjuicios, son objeto de suspensión las consecuencias materiales de ejecución de la ley.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CIRCUITO.

Queja 52/97. Victoria Ulín Domínguez. 8 de octubre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Francisco Reynaud Carús. Secretaria: Adelita Méndez Cruz.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 121-126, Sexta Parte, página 218, tesis de rubro: "SUSPENSIÓN. LEYES AUTOAPLICATIVAS."

4.5 Sentencia

A decir del Procesalista Hugo Alsina, *"la sentencia es un documento destinado a constatar la expresión del Juez sobre la cuestión sometida a su decisión, y como tal, reviste los caracteres de un instrumento público, pues se trata de un acto otorgado por un funcionario público en ejercicio de sus atribuciones y en la forma que las leyes prescriben"*.⁵⁶

Por su parte, la Magistrada María del Consuelo Villalobos Ortíz sostiene que, *"la sentencia pone fin al procedimiento y es el acto jurisdiccional a través del cual la Sala de conocimiento emitirá la decisión que corresponda en relación a la acción intentada y a la pretensión del juicio."*⁵⁷

⁵⁶ ALSINA, Hugo. *Derecho Procesal Civil*, Tomo IV, Estudios Bibliográficos, Argentina, 1958, P. 945

⁵⁷ *Procedimientos en materia fiscal y administrativa. Especialización en Materia Procesal Fiscal*. Op. Cit. P. 27

Con relación a los requisitos que ésta debe contener, tal como se precisó en el apartado 2.7.2 de esta investigación, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo no los establece de manera clara, lo cual no ha sido óbice para que las sentencias emitidas por el Tribunal adopten los requisitos formales y sustanciales que la doctrina señala, mismos que han sido tratados con antelación.

Por lo que hace al plazo para que se dicte, la ley de la materia establece 60 días contados a partir de aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio; dentro de los cuales, en los primeros 45 días debe formularse el proyecto respectivo.

También como ha quedado precisado en el capítulo II de este trabajo que, para que el magistrado se encuentre en posibilidades de dictar sentencia es menester la valoración de todos y cada uno de los elementos de prueba que obran en el expediente del Juicio, pudiendo incluso ordenar la exhibición de cualquier documento adicional o la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los hechos –diligencias para mejor proveer- a fin de esclarecer los hechos controvertidos.

Al respecto, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo no señala de manera explícita las pruebas que se pueden aportar en este juicio; sólo se menciona en el artículo 40 de dicho ordenamiento que pueden ser de cualquier clase, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones y la petición de informes, salvo que se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Sobre el particular, el magistrado Manuel Lucero Espinosa señala: “No es posible entender en forma tan genérica la disposición en comento, en el sentido de admitir todo tipo de pruebas, aun aquellas que no tengan relación con los hechos controvertidos.”⁵⁸

De manera concreta, en el juicio contra acuerdos de carácter general, las pruebas documentales son las de mayor relevancia; empezando por la publicación misma del acuerdo y la resolución impugnada que se basó en dicho acuerdo, así como todos los actos que deriven de su observancia.

En este sentido, el artículo 46 la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo establece la valoración de las pruebas mediante un sistema mixto, que se detalla en dos fracciones:

- I. Se establece un valor determinado por la ley
Conforme a esta fracción, tienen pleno valor probatorio:
 - La confesión expresa de las partes
 - Las presunciones legales *jure et de jure* (que no admiten prueba en contrario)
 - Los hechos legalmente afirmados por la autoridad en documento público
 - Los actos de comprobación de las autoridades administrativas, respecto de los hechos que consten en ellos

- II. Se deja a la prudente apreciación de la sala juzgadora

⁵⁸ LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. Cit. p. 217.

En esta categoría se encuentran las siguientes:

- La pericial
- La testimonial
- Las presunciones *juris tantum* (si admiten prueba en contrario)
- Los documentos privados
- La prueba científica
- La confesional ficta
- El reconocimiento judicial

No obstante, el mismo precepto legal señala que el sistema de valoración referido no es absoluto, ya que se faculta a la sala a valorar las pruebas sin sujetarse al orden precitado, con la única condición de fundar razonablemente en la sentencia tal consideración.

Con relación a las cuestiones incidentales tratadas en el numeral 2.6 del capítulo II de este trabajo; existen algunas de previo y especial pronunciamiento que deben tramitarse para poder continuar con el juicio principal, ya que suspenden el juicio hasta en tanto se resuelvan; previstas en el artículo 29 de la ley de la materia y que a continuación se enuncian:

- I. Incompetencia en razón del territorio
- II. Acumulación de juicios
- III. Nulidad de notificaciones
- IV. Recusación por causa de impedimento
- V. Reposición de autos

Interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

Dichos incidentes no son objeto de la sentencia definitiva; sin embargo, existen otros incidentes que no suspenden la tramitación del proceso y se substancian por cuerda separada, sobre los que el magistrado debe pronunciarse

de manera paralela a la emisión de la sentencia del juicio principal, contemplados en diversos preceptos de la multicitada ley, tal como se muestra:

ARTÍCULO	INCIDENTE
6 y 52	Condenación de costa y/o indemnización por daños
36	Falsedad de documentos
24 a 27	Mediadas Cautelares
28	Suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado
58 fracción II inciso f	Cumplimiento sustituto

Para una visión más clara de la aplicación concreta de alguno de estos incidentes al juicio en contra de los Acuerdos de carácter general auto aplicativos, supongamos que se promueve el incidente de pago de indemnización por los daños y perjuicios causados por servidores públicos a un particular al que se le sanciona de manera ilegal por no haberse ajustado a alguna de las reglas señaladas en la Resolución Miscelánea Fiscal, emitida por el SAT, cuando en realidad éstas sólo debe generar derechos y no obligaciones.

En la sentencia definitiva, el Tribunal deberá reconocer la existencia del derecho subjetivo del particular y resolver respecto a la indemnización.

En ese mismo tenor, los efectos y alcances que la sentencia debe tener en los juicios intentados en contra de los Acuerdos de carácter general, la ley de la materia es omisa, pues no establece de manera puntual dichos conceptos.

El artículo 52 fracción V, inciso c) de la ley en comento, señala:

“Artículo 52. La sentencia definitiva podrá:

...

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

...

d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

...”

Conforme a esta disposición, se podrá declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, pero nada se dice sobre los decretos y acuerdos de carácter general cuando sean auto aplicativos, con lo que no se define si el alcance de la sentencia será anular un decreto o acuerdo o sólo anular el acto que se basó en dicho decreto o acuerdo.

Retomando el ejemplo de la Resolución Miscelánea Fiscal, que en la mayoría de los casos hace una función legisladora más que reguladora, se deben demandar ambas cosas; por un lado la regla misma en la que se basó el acto impugnado, así como éste último.

No obstante, en los apartados subsecuentes se estudiarán cada una de las opciones de contenido de la sentencia definitiva que la legislación prevé para la impugnación de otro tipo de resoluciones, en un intento de aplicación práctica al caso de los Acuerdos de carácter general auto aplicativos.

4.5.1 Para efectos

Como su nombre lo indica, en estos casos el Tribunal declara la ilegalidad sólo para ciertos efectos, más no se pronuncia sobre el fondo del asunto. Generalmente esos efectos permiten la posibilidad de volver a emitir la resolución impugnada subsanando los vicios en el procedimiento, en cuyo caso el Tribunal precisará los términos conforme a los cuales la autoridad demandada deberá dictar su nueva resolución, excepto cuando se trate de facultades discrecionales.

Por otra parte, no se deben perder de vista los principios rectores de las sentencias que se emiten en este Tribunal, partiendo de lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley antes referida:

- Principio de Congruencia.
- Principio de Motivación
- Principio de Exhaustividad

Principio de Congruencia

Se refiere a que en las sentencias se debe resolver sobre los puntos controvertidos y atendiendo a las pretensiones planteadas en la litis tal como fueron formuladas en los escritos de demanda y contestación y, de las ampliaciones a las mismas, en su caso.

Sobre el particular, la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación en la tesis visible en la revista de dicho tribunal, número 65, segunda época, año VI, mayo de 1985, página 901, sostuvo:

SENTENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DEBE CUMPLIR CON EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA. *Conforme a lo previsto en el artículo 237 del vigente Código Fiscal de la Federación, las sentencias de este tribunal deben dictarse conforme a derecho, cumpliendo el principio de congruencia, lo que significa que además de resolver los puntos controvertidos por las partes, deben pronunciarse los correspondientes puntos resolutive en forma congruente con los razonamientos que determinaron la confirmación de la resolución impugnada o a su nulidad lisa y llana, o bien precisar los efectos de dicha nulidad.*

Principio de Motivación

Consagrado en el artículo 16 constitucional, obliga a toda autoridad a fundar y motivar los actos que emitan. La motivación de la sentencia consiste en la obligación del tribunal de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución, siempre apegados al ordenamiento que regula su actividad juzgadora.

Principio de Exhaustividad

A decir del tratadista Cipriano Gómez Lara, *“una sentencia es exhaustiva en la medida que haya tratado todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar ninguna. Es decir, el Tribunal al sentenciar debe agotar todos los puntos aducidos por las partes y referirse a todas y cada una de las pruebas rendidas.”*⁵⁹

Existe una excepción a este principio consistente en que, cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la Sala deberá examinar primero aquellas que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana, pues si resultan fundados, sería ocioso continuar con el estudio de otras causales, pues bastan las primeras para anular la resolución.

⁵⁹ GÓMEZ LARA, Cipriano. Op. Cit. P. 131

Por otro lado, a fin de hacer un comparativo entre ambas materias, a continuación se tratan los principios rectores de las sentencias de amparo:

Principio de Relatividad

Consagrado en el artículo 107 constitucional, fracción II que señala:

La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare.

Sobre este Principio, el Ministro Juventino V. Castro afirma: *“si las sentencias del Poder Judicial Federal tuvieran efectos erga omnes, equivaldría a otorgar facultades legislativas a dicho Poder, ya que abrogaría la ley o al menos la derogaría.”*⁶⁰

En ese mismo sentido, Carlos Arellano García expone que *“la adopción del principio de relatividad de la sentencia ha permitido la subsistencia de la institución tutelar de la constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad estatal pues, se evita pugna entre diversos órganos del Estado.”*⁶¹

No obstante, a decir de Willy Earl Vega Ramírez, *“otros distinguidos juristas como Héctor Fix Zamudio, en un intento por finalizar con las graves inequidades que atribuyen al principio de relatividad de la sentencia en el amparo contra leyes, propusieron que se diera efectos erga omnes a la sentencia en el amparo contra leyes.”*⁶²

Por su parte, Ricardo Ojeda Bohórquez propone una reforma a la Ley de Amparo para establecer el amparo contra normas con efectos generales, en cuyo

⁶⁰ CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *Garantías y Amparo*, Porrúa, México, 1989, P. 289

⁶¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos. *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1999, P. 391

⁶² VEGA RAMÍREZ, Willy Earl. *Análisis del Riesgo de la Desaparición del Principio de Relatividad de la Sentencia en Materia Tributaria.*, Angel Editor, México 2004, P. 65

caso, “es necesaria la invalidez de la norma, una vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación la declare inconstitucional y establezca jurisprudencia. Ante tal necesidad no es conveniente suprimir el principio de relatividad de las sentencias en el amparo contra normas generales”.⁶³

Como se observa, las opiniones son diversas, pero la realidad que impera en nuestro sistema de Justicia es que el Principio de Relatividad se observa en todas las materias, pues sólo quien obtenga sentencia favorable respecto de una norma impugnada, se verá beneficiado con la no aplicación de la misma, pero esa norma continúa vigente para todos los demás sujetos a quienes no recaía una sentencia que les favorezca.

Este principio también aplica en las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de manera concreta, en el supuesto de que un acuerdo de carácter general sea declarado ilegal, sólo se dejará de aplicar a la persona que lo impugnó y cuya ilegalidad consta en una sentencia que le favorece, emitida por el Tribunal. Al igual que en el juicio de Amparo, todo aquél que se vea agraviado por la aplicación de dicha norma podrá acceder al mismo beneficio, siempre que promueva su acción ante el Tribunal y se le emita sentencia favorable en lo personal.

Principio de Estricto Derecho

Se refiere a que el juzgador debe analizar únicamente los conceptos de violación expuestos en la demanda de garantías, sin que deba hacer valer ninguna consideración oficiosa sobre algún aspecto de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se hubiese abordado por el quejoso al ejercitar la acción de amparo. En materia administrativa, esto no aplica si el acto reclamado se

⁶³ OJEDA BOHÓRQUEZ, Ricardo. *El Amparo contra Normas con Efectos Generales*, Porrúa, México, 2001, P. 157

funda en una ley declarada inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte.

Este Principio es muy parecido al de Congruencia que se trató en las sentencias del Tribunal, pues el juzgador únicamente debe resolver sobre las cuestiones planteadas en la litis.

En resumen, podemos concluir que, en virtud del Principio de la Relatividad de las sentencias y del Principio de Instancia de Parte Agraviada tratado con anterioridad, en nuestro sistema de Judicial todas las sentencias que se emiten sólo benefician al promovente, por lo que la nulidad decretada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no es la excepción. En el caso que nos ocupa, aun si el propio acuerdo ha sido declarado ilegal, y existen más personas a quienes su aplicación afecta, es necesario que cada una de ellas promueva su propio juicio a fin de que dicha disposición o ulteriores actos en ella basados, no le afecten su esfera jurídica.

4.5.2. De Fondo

Una sentencia de fondo es aquella que se dicta considerando la parte sustantiva de la ley; es decir, que no atiende las cuestiones procesales que son analizadas en las sentencias para efectos antes mencionadas y pueden ser en tres sentidos: que sobresean, que declaren la nulidad lisa y llana o bien, que nieguen la nulidad.

4.5.2.1 Sobreseimiento

El sobreseimiento es el acto procesal que da por terminado el juicio sin resolver el fondo del asunto, por presentarse causas que impiden al juzgador resolver la controversia planteada.

Dichas causas son consideradas de orden público, por lo que el juzgador debe estudiarlas de oficio, independientemente a que las partes las aleguen o no y se enumeran en el artículo 9 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo que señala:

ARTÍCULO 9o.- *Procede el sobreseimiento:*

I. Por desistimiento del demandante.

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

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

IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.

V. Si el juicio queda sin materia.

VI. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo. El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.

En general, estas fracciones no requieren mayor explicación; sin embargo, vale precisar ciertos aspectos relativos a algunas de ellas.

En el primer caso, el desistimiento por parte del actor –renuncia de la acción intentada- debe realizarse en forma expresa, sin que pueda deducirse por presunciones.

Por lo que hace a la fracción III, sólo cabe precisar que no se tomó en cuenta que este juicio también puede ser promovido por personas jurídicas colectivas o por una autoridad que no muere, por lo que se sugiere que esta causal debe atender a la falta de interés jurídico al no existir ya sujeto activo legitimado a quien favorezca el juicio, bien porque muera o, siendo persona jurídica colectiva, se extinga.

La fracción IV hace alusión a las resoluciones administrativas que son revocadas, entendiéndose por ello la extinción legal del acto impugnado y en consecuencia, la ausencia de materia sobre la cual ha de juzgarse. Para que opere esta causal, es menester que el acto que dejó sin efectos la resolución impugnada satisfaga la pretensión del demandante, de no ser así, no es procedente sobreseer el juicio.

Por último, no se debe perder de vista que nuestro sistema jurídico no permite que la autoridad revoque sus actos cuando éstos son favorables a los particulares, únicamente puede revocar los actos que les son adversos.

Así, en tratándose de una resolución o con base en un acuerdo de carácter general que le sea desfavorable a un particular, la autoridad emisora está facultada para revocar dicha resolución, así, el juicio entablado ante el Tribunal se sobreseería en virtud de esta causal.

4.5.2.2 Lisa y llana

Existe la posibilidad de que un Acuerdo de carácter general sea anulado total o parcialmente por cuestiones de fondo, al no observar los principios que tutelan la seguridad jurídica de los gobernados, como los de reserva y primacía de la ley, en cuyo caso, por la naturaleza de este tipo de actos impugnados, el hecho de declarar la nulidad respecto de un Acuerdo de carácter general para una sola persona, pudiera generar inquietud respecto a los demás obligados a su cumplimiento.

Lo anterior obedece a que, como se precisó en líneas anteriores, nuestro sistema judicial observa el Principio de Relatividad de las Sentencias en virtud del cual, sólo se beneficia a quien promueve la demanda y recae la sentencia a su favor.

Lo anterior no es óbice para que todo aquél que se encuentre en la misma situación, acceda también al beneficio de que no se le aplique un acuerdo tildado de ilegal, basta con que promueva de manera personal ante el Tribunal para que la sentencia que en su momento se emita, le otorgue ese derecho.

En ese tenor, invocando nuevamente el artículo 52 fracción V inciso C) de la Ley en estudio, si se declare la nulidad lisa y llana del acuerdo de carácter general, en forma automática cesarán todos los efectos de cualquier acto de ejecución que se hubiere podido intentar, respecto a la persona que promovió.

Sin embargo, existe una Tesis que va más allá del Principio de Relatividad al darle efecto “*erga omnes*” a una sentencia que declara la nulidad de manera lisa y llana de un Acuerdo de carácter general autoaplicativo, emitida por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el Juicio número 11137/06-17-09-4/962/07-PL-07-04 en sesión del 14 de enero de 2008 por mayoría de 6 votos a favor y 5 en contra. Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Adriana Domínguez Jiménez.

EFFECTOS DE LAS SENTENCIAS QUE DECLARAN LA NULIDAD DE UNA MODIFICACIÓN A UNA NORMA OFICIAL MEXICANA. SU ALCANCE ES GENERAL “ERGA OMNES” ANTE Y PARA AQUELLOS SECTORES QUE POR LEY DEBAN PARTICIPAR. *Con fundamento en los artículos 51 fracción III y 52 fracciones III, IV y V inciso c) de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo se establece por el Legislador Federal la posibilidad de declarar la nulidad de la resolución o acto impugnado cuando el mismo resulte ilegal por vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan el sentido de dicho acto; que en ese caso, se declare la nulidad para determinados efectos que la autoridad debe cumplir, debiendo reponer el procedimiento desde el momento en que se cometió la violación y en su caso se emita una nueva resolución, y que cesen los efectos de los actos de ejecución que se hubieren emitido inclusive el primer acto de aplicación que se hubiere impugnado, teniendo dicha declaratoria de nulidad los efectos que conforme a la propia ley de la materia resulten procedentes. En ese orden de ideas, si se impugna una modificación a una norma oficial mexicana, esto es de un acto administrativo de carácter general autoaplicativo, impugnado por su sola publicación en el Diario Oficial de la Federación, del cual se estimó que resultaba ilegal por haberse cometido violaciones en el procedimiento de modificación de la misma al no someterse a nueva consulta pública el proyecto definitivo de modificación que contenía diferencias respecto del proyecto inicial y por haberse emitido dicha modificación sin la aprobación del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Protección Zoosanitaria, se evidencia que se trata de un acto ilegal por vicios propios y de procedimientos que afectan las defensas del particular y trascienden al sentido de la modificación controvertida,*

atendiendo a la ley de la materia que regula dicho procedimiento de modificación conforme a los artículos 47 fracción IV, 51 de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, en relación con el artículo 33 del Reglamento de dicha Ley. Razón por la cual, la nulidad del acto de carácter general impugnado es para efectos de reponer el procedimiento desde la omisión cometida por la falta de consulta pública, efecto cuyo alcance por la naturaleza del acto impugnado de carácter general también es general, “erga omnes”, esto es, ante y para todos los sectores que por ley deba participar en la consulta pública del proyecto definitivo modificado. Así como deben cesar en consecuencia los actos de ejecución derivados de la modificación de la Norma Oficial Mexicana impugnada y repuesto dicho procedimiento, en su caso emitir la modificación respectiva aprobada por la autoridad facultada para ello. Por todo lo anterior, la declaratoria de nulidad de dicho acto administrativo de carácter general autoaplicativo será para efectos “erga omnes” conforme a la propia ley de la materia.

De este criterio, se desprende que el Principio de Relatividad de las sentencias característico de nuestro sistema judicial, en este caso no es observado, no obstante, el Tribunal en avance en su función de control total de la legalidad debe unificar el su criterio respecto a los efectos y alcances de estas sentencias.

Por último, podemos concluir que la nulidad lisa y llana traerá como consecuencia que cesen los efectos de los actos de ejecución que afecten al demandante, inclusive el primer acto de aplicación de los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general que se hubieren impugnado.

4.5.2.3 Niega

En el capítulo II mencionamos que los sentidos en que puede pronunciarse la sentencia se encuentran previstos en el artículo 52 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, y en líneas precedentes hemos hablado de la declaración de nulidad para efectos, de la nulidad lisa y llana y del caso del sobreseimiento; éste último en que no se entra al fondo de la *litis* por sobrevenir causas que dejan sin materia el juicio.

Ahora bien, el citado precepto no señala de manera textual las sentencias que *niegan*, pero con esa expresión nos referimos a las sentencias citadas en la fracción I que reconocen la validez de la resolución, y lo subtitulamos de esa manera porque lo que hacen es *negar* la pretensión aducida.

En ese tenor, se entiende que el juzgador si entró al estudio de las causas de ilegalidad argumentadas por el demandante, del cual concluyó que no se actualizan las hipótesis que podrían originar la nulidad o bien, que las pruebas aportadas y, en su caso, las diligencias para mejor proveer ordenadas por el magistrado instructor, no arrojan que la resolución, acto administrativo o Acuerdo general impugnado se haya emitido en contraversión a los dispositivos legales que las regulan, por lo que se reconoce su validez, negando así la pretensión intentada por el demandante.

Un ejemplo de este tipo de sentencia lo encontramos cuando se impugna un Acuerdo general de carácter autoaplicativo, y se resuelve reconocer su validez por no haberse acreditado la incompetencia de la autoridad que lo emitió o bien, las formalidades del procedimiento como lo son la consulta pública y la

aprobación del Comité Consultivo fueron cabalmente observadas; de manera que el reconocer la validez del acto impugnado, trae por ende, negar al demandante su pretensión de anularlo.

4.6 Cumplimiento

Todas las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben ser cumplimentadas por la autoridad demandada o por cualquier otra relacionada. La forma en que lo harán y el plazo que tienen para ello, está directamente relacionado con la causa de ilegalidad en que se basó la declaración de nulidad.

El siguiente cuadro presenta los aspectos a observar en el cumplimiento en cada caso:

CAUSA DE ILEGALIDAD	ACCION DE CUMPLIMIENTO	PLAZO DE CUMPLIMIENTO
Vicios de Incompetencia	La autoridad competente podrá emitir nueva resolución	Siempre que sus facultades no hayan caducado
Vicios de forma y Procedimiento	Emitir nueva resolución subsanando el vicio, si se trata del procedimiento, reanudándolo legalmente	Dentro de los 4 meses posteriores a que la sentencia quede firme

Vicios de fondo	Emitir nueva resolución relativa a hechos distintos a los impugnados	Dentro de los 4 meses posteriores a que la sentencia quede firme
Sentencia de Condena	Emitir nueva resolución atendiendo la forma y plazos señalados en la sentencia	El que señale la sentencia, pero nunca inferior a un mes de que quede firme

4.7. Propuesta de Modificación a los artículos de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

Antes de abordar lo relativo a este apartado, es conveniente hacer un breve repaso de lo estudiado hasta este momento, empezando por las normas de derecho tributario estudiadas en el tercer capítulo.

Quedó precisado que la norma jurídica fiscal es la regla de conducta bilateral, externa, heterónoma y coercible de derecho público que tiene por objeto la creación y la percepción de los tributos necesarios para la obtención de recursos que permitan sufragar los gastos públicos y la regulación de las relaciones entre los órganos estatales encargados de la recaudación de los tributos (Fisco) y los particulares.

Asimismo, se señaló que la norma jurídica fiscal puede presentarse en distintas formas, entre las que se estudiaron:

- Constitución
- Ley
- Reglamento
- Reglas de Carácter General
- Decretos
- Circulares
- Acuerdos

Los conceptos y características distintivas de estas normas ya fueron estudiados en dicho capítulo; lo que trasciende en este apartado son los medios en que dichos actos pueden ser impugnados⁶⁴, siendo los siguientes:

- Juicio de amparo
- Controversia constitucional
- Acción de inconstitucionalidad
- Juicio contencioso administrativo

De lo anterior, se desprende que al no ser el Tribunal el único órgano jurisdiccional que decide en forma definitiva sobre la validez de una norma general -pues la resolución puede ser recurrida vía Amparo Directo ante el Poder Judicial de la Federación o por recurso de revisión-, es latente el riesgo de criterios divergentes respecto de una misma disposición.

Aunado a esto, la Sala Superior del Tribunal sólo puede decidir sobre la legalidad de un acto con efectos generales en materia administrativa y fiscal, en ejercicio de su facultad de atracción, misma que al ser discrecional, favorece las

⁶⁴ A través de las garantías de los artículos 14 y 16, en nuestro sistema jurídico, una cuestión de legalidad puede volverse una cuestión de constitucionalidad. La constitucionalidad es la conformidad entre la ley y la Constitución; en tanto que la Legalidad es la conformidad entre la ley y los actos inferiores a ésta.

divergencias de criterios entre las diversas Salas Regionales, situación similar a lo que acontece en los Tribunales Colegiados.

En virtud de ello, se podría pensar que una forma de unificar criterios respecto a la validez de una regla de carácter general, es la creación de un Tribunal especializado en esta clase de controversias, sin embargo, dicha creación es innecesario y no resolvería el problema, en razón de lo siguiente:

En principio, cabe mencionar que la impugnación de leyes y reglamentos⁶⁵ es una cuestión de constitucionalidad, de la que conocen los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

Por lo que hace a las reglas generales administrativas, circulares y acuerdos de observancia general, al ser emitidas con fundamento en una cláusula habilitante prevista en una ley o reglamento, el problema ya es de legalidad y no de constitucionalidad. Salvo que tales actos con efectos generales pudieran contravenir la Constitución en forma directa por inobservancia a alguna de las garantías individuales, por ejemplo, la irretroactividad de la ley.

A fin de distinguir el Órgano competente en cada caso, cabe citar la Siguiente Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

No. Registro: 180,679

Jurisprudencia

⁶⁵ La facultad de emitir reglamentos corresponde a Presidente de la República, atribución consagrada en el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal, por lo que existe un vínculo directo entre la Constitución y el Reglamento, por tanto, no debe considerarse como una atribución legislativa.

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XX, Septiembre de 2004

Tesis: 2a./J. 109/2004

Página: 219

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE LOS VICIOS DE CONSTITUCIONALIDAD QUE EN LA DEMANDA RESPECTIVA SE ATRIBUYAN A UNA REGLA GENERAL ADMINISTRATIVA.

*Conforme a la tesis jurisprudencial P./J. 74/99, emitida por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 5, con el rubro: "CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.", el control de la constitucionalidad directa de lo dispuesto en una regla general administrativa, en tanto implica verificar si lo previsto en ésta se apega a lo establecido en un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye una facultad que se encuentra reservada a los órganos del Poder Judicial de la Federación. En consecuencia, **el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es incompetente para pronunciarse respecto del planteamiento relativo a que lo previsto en una disposición de esa naturaleza vulnera las garantías de seguridad jurídica o de audiencia, o bien, el principio de legalidad tributaria.***

Contradicción de tesis 84/2001-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y otros, y el Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Séptimo Circuito y otros. 6 de

agosto de 2004. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

Tesis de jurisprudencia 109/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del trece de agosto de dos mil cuatro.

De lo anterior se desprende que tales actos son impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa- en cuestiones de legalidad- o ante el Poder Judicial de la Federación – en cuestiones de constitucionalidad.

En virtud de lo anterior, no es necesario crear un Órgano jurisdiccional cuyas posibles atribuciones ya se encuentra en otros que resolverán en el ámbito de sus competencias, según la cuestión controvertida.

De esta forma, los criterios que cada Órgano Juzgador adopte no deben calificarse de contradictorios pues no se refieren al mismo aspecto sino a cuestiones diversas: Lo relativo a legalidad, por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tanto que las cuestiones de constitucionalidad, ante el Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, se han señalado críticas a diversos preceptos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que en este apartado se proponen las modificaciones tendientes a resolver la problemática planteada.

Partes en el Juicio

El actual artículo 3 dispone lo siguiente:

Son partes en el juicio contencioso administrativo:

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

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

III. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Lo que se propone es adicionar un inciso d) a la fracción II de este artículo, que contemple como parte demandada en estos juicios, a quien emitió el Acuerdo impugnado de la siguiente forma:

d) En su caso, el titular de la Dependencia u Organismo que emitió el Acuerdos de Carácter General impugnado

Con esta adición, se garantiza la observancia al Principio de Legalidad, en virtud del cual, se debe llamar a todas las partes involucradas para resolver efectivamente la cuestión planteada.

Efecto de las sentencias

Tal como se estudió en el numeral 2.7.4, los efectos de las sentencias están señalados en el artículo 52 de la Ley, pudiendo ser:

- I. Reconocer la validez de la resolución Impugnada
- II. Declarar su nulidad lisa y llana
- III. Declarar la nulidad para determinados efectos
- IV. Declarar la nulidad de la resolución impugnada, reconociendo la existencia de un derecho subjetivo y el cumplimiento de una obligación.

En observancia al Principio de Relatividad de las Sentencias, los efectos que éstas tienen recaen únicamente a quienes formaron parte del juicio, no obstante la diversidad de posturas al respecto de diversos tratadistas, mismas que han sido estudiadas en páginas anteriores.

Sin embargo, la opinión de la sustentante es que si se declara la nulidad lisa y llana de un acuerdo de carácter general auto aplicativo, los efectos deberían ser *erga omnes*, pues ante esta clase de nulidad resulta ocioso emitir nuevos actos fundados en dicho acuerdo toda vez que los mismos serían ilegales.

Este criterio ya ha sido adoptado en una Tesis emitida por el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el Juicio número 11137/06-17-09-4/962/07-PL-07-04 en sesión del 14 de enero de 2008 por mayoría de 6 votos a favor y 5 en contra. Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Adriana Domínguez Jiménez, visible en la página 210 que antecede.

La redacción propuesta es la adición de un inciso d) a la fracción V del artículo 52, para quedar de la siguiente forma:

Artículo 52. La sentencia definitiva podrá:

...

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

d) Declarar la nulidad con efectos erga omnes de los acuerdos de carácter general auto-aplicativos que han sido declarados nulos lisa y llanamente

Trato Igual a los Contendientes

a) Representación

El artículo 5 exige al particular sea por licenciado en derecho, en tanto que a la autoridad no. La propuesta consiste en que ambas partes sean representadas por licenciado en derecho, misma que se resalta en negritas.

Artículo 5. Ante el Tribunal no procederá la gestión de negocios. Quien promueva a nombre de otra deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación, en su caso.

La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones. La representación de los menores de edad será ejercida por quien tenga la patria potestad. Tratándose de otros incapaces, de la sucesión y del ausente, la representación se acreditará con la resolución judicial respectiva.

La representación de las autoridades corresponderá a **los licenciados en derecho adscritos a** las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en su Reglamento o decreto respectivo y en su caso, conforme lo disponga la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Tratándose de autoridades de las Entidades Federativas coordinadas, conforme lo establezcan las disposiciones locales; **siempre que dicha representación sea a cargo de licenciados en derechos.**

Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines. Con independencia de lo anterior, las partes podrán autorizar a cualquier persona con capacidad legal para oír notificaciones e imponerse de los autos, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere este párrafo.

Homologación de Plazos

El artículo 13 de la ley de la materia, establece plazos distintos para la interposición de la demanda: a los particulares de 45 días, visibles en las fracciones I y II, en tanto que a las autoridades de 5 años, en la fracción III.

Se propone que esta última fracción también establezca un plazo de 45 días, a fin de que se logre un trato igual a las partes, por lo menos en lo relativo al aspecto procesal, tal como se señala en negritas:

Artículo 13.

...

La demanda deberá presentarse dentro de los plazos que a continuación se indican:

- I. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:
 - a)** Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.
 - b)** Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea auto aplicativa.
- II.** De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para ello deberá prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.

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

...

Pago de Costas

El artículo 6 condena el pago de costas a los particulares cuando existen propósitos notoriamente dilatorios que beneficien económicamente por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento. Asimismo establece una indemnización a cargo de la autoridad si se incurre en falta grave.

Lo destacable de este artículo es que al hablar de *propósitos dilatorios* de los particulares, se pierde de vista que por regla general, la autoridad sobrepasa los plazos en los que debe devolver y ese actuar no le es considerado *propósito dilatorio*, cuando de ello se está beneficiando con un dinero en sus arcas que no le corresponde.

Asimismo, las *faltas graves* por las que operaría la indemnización, prácticamente no se presentan. Así, las ventajas de la autoridad sobre el particular prevalecen también en el sentido económico.

Se concluye este capítulo señalando que ha sido un acierto incorporar a las competencias del Tribunal, conocer del Juicio contencioso administrativo federal en contra de los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general diversos a los reglamentos cuando estos fueron emitidos en contravención a la garantía de legalidad, o bien, cuando de su aplicación resulte una violación a dicha garantía, toda vez que hasta antes de la reforma de 2005, la única vía de impugnación era el Juicio de Amparo, en cuya vía la litis versa sobre cuestiones de constitucionalidad.

Sin embargo, aun falta avanzar en la adecuación de las normas que regulan este juicio en aras de observar las garantías de igualdad y de legalidad, y los principios de formalismo moderado y de justicia pronta y completa.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un órgano autónomo de impartición de justicia que, sin pertenece al Poder Judicial, tiene como finalidad dirimir los conflictos entre las entidades de la administración pública y los particulares, mismos que se generan por una acción de la autoridad y serán resueltos a través del Juicio Contencioso Administrativo o bien, de los recursos de su competencia, pronunciándose sobre si las resolución impugnada se ajusta o no a las disposiciones legales aplicables al caso concreto.

SEGUNDA. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal de anulación en la medida que persigue el restablecimiento de la legalidad violada, cuando la Administración Pública ha actuado sin apearse a los ordenamientos que norman sus actos; y no puede ejecutar sus resoluciones. Sin embargo, el Tribunal reviste también algunas características de los tribunales de plena jurisdicción, lo que lo erige como un Tribunal con una naturaleza muy peculiar.

TERCERA. El Procedimiento Contencioso Administrativo solamente puede iniciar a instancia de parte, a través de la presentación del escrito de demanda. En ningún caso el órgano jurisdiccional puede iniciar de oficio dicho procedimiento. Dicha impulsión procesal puede estar a cargo de un particular o de alguna autoridad, cuando pretenda dejar sin efectos una resolución favorable a los gobernados y que afecte el interés colectivo del Estado.

CUARTA. El capítulo X de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo relativo a la promoción, sustanciación y resolución del *Juicio en Línea* no garantiza una verdadera celeridad en el proceso, lo único que aporta es un medio o herramienta diverso que evitará a los litigantes acudir a las oficinas del Tribunal a presentar promociones o consultar el expediente, sin embargo, los plazos que regulan este procedimientos continúan siendo excesivos.

QUINTA. Durante la sustanciación del juicio contencioso administrativo pueden surgir cuestiones accesorias a dicho proceso, denominadas incidentes, mismos que se clasifican en función a los efectos que producen: los que suspenden la tramitación del juicio principal y aquéllos cuya resolución no es óbice para continuar el procedimiento, es decir, los de previo y especial pronunciamiento y, los de sólo especial pronunciamiento, respectivamente.

SEXTA. Principios procesales son las bases necesarias que deben fundamentar el desarrollo lógico y justo de un proceso, con el mero fin de que éste sea considerado como tal y con ello se logre una eficaz administración de justicia.

SÉPTIMA. No todos los Principios Procesales del Proceso en General, son aplicables al Juicio Contencioso Administrativos tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sólo se observan los siguientes:

- Legalidad
- Instancia de Parte
- Concentración
- Congruencia
- Escritura
- Economía Procesal
- Gratuidad

- Oficiosidad

OCTAVA. En el Juicio que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resulta irrelevante la comparecencia personal de las partes en el proceso, quienes pueden hacerlo a través de los individuos autorizados para recibir notificaciones, que cuentan con amplias facultades de participación en el juicio. Esto se debe a que este Juicio es eminentemente escrito, no existe audiencia y sólo en casos excepcionales se presenta el desahogo de una prueba testimonial.

NOVENA. Norma jurídica fiscal es la regla de conducta bilateral, externa, heterónoma y coercible de derecho público que tiene por objeto la creación y la percepción de los tributos necesarios para la obtención de recursos que permitan sufragar los gastos públicos y la regulación de las relaciones entre los órganos estatales encargados de la recaudación de los tributos (Fisco) y los particulares.

DÉCIMA. La legalidad es una garantía que consiste en la conformidad de las normas jurídicas inferiores con la ley. El concepto de legalidad debe aplicarse tanto a la actuación de los individuos como a la de los entes públicos, pues los actos de todos ellos se encuentran regulados por un marco jurídico de observancia obligatoria.

DÉCIMA PRIMERA. Al igual que en otras materia, la garantía de legalidad es fundamental, sin embargo, en materia administrativa y fiscal, adquiere gran relevancia dado que, si las normas fiscales restringen derechos del gobernado, se deben cumplir los requisitos fijados en las leyes; esto en virtud del Estado de derecho que rige en nuestro país.

DÉCIMA SEGUNDA. Dentro de nuestro sistema de justicia, el Juicio de amparo tiene como finalidad proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad que, en detrimento de sus derechos, viole la Constitución. No obstante, este juicio

no solo versa sobre cuestiones de constitucionalidad, también lo hace en materia de legalidad, toda vez que ésta se considera como una garantía constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

DÉCIMA TERCERA. Por su parte, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano de legalidad, no obstante, puede conocer de cuestiones de constitucionalidad de normas –distintas a las leyes y reglamentos-, pero únicamente respecto de su aplicación en un caso concreto, y solamente para aplicar el criterio del poder judicial federal en torno a dicha cuestión.

DÉCIMA CUARTA. La facultad del Tribunal para conocer de la impugnación de actos con efectos generales de jerarquía inferior a leyes y reglamentos, prevista en el artículo 2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, es una idea tomada de la legislación del amparo contra leyes; sin embargo, esta *copia* fue deficiente, toda vez que no menciona varios aspectos procedimentales básicos, como lo son:

- a) Señalar como parte demandada a la autoridad que emitió el acto o acuerdo con efectos generales que se impugna.
- b) Señalar los alcances de la sentencia que se emita, si sólo se anula el acto que se basó en un acuerdo ilegal, o bien, si la anulación también aplica al acuerdo en sí.

DÉCIMA QUINTA. Las actuales disposiciones en algunos casos no son satisfactorias y en otros no precisan con claridad aspectos que deben ser aclarados, en observancia al Principio de Legalidad, entre ellos:

- Señalar a la autoridad que emitió el acto como parte en el Juicio.
- Los efectos de las sentencias: anular la resolución basada en el acuerdo general o anular el acuerdo, o decretar la nulidad de ambos.
- Dar un trato igual a las partes contendientes:

- Si al particular se le exige ser representado por licenciado en derecho, que también se le exija a la autoridad.
 - Homologar plazos de presentación para ambas partes
 - Condenar al pago de costas a ambas partes, no sólo a los particulares.
- Es conveniente reducir los plazos de resolución del Juicio.
 - Se debe observar el Principio de Formalismo Moderado o Sencillez, en aras de una justicia pronta y completa.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer Curso, 14ª ed., Porrúa, México, 1999.

ALSINA, Hugo. *Derecho Procesal Civil*, Tomo Cuarto, Estudios Bibliográficos, Argentina, 1958.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1999.

ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo. *Derecho Fiscal*. 9ª ed., Themis, México, 1994.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. *Derecho Procesal Fiscal*. 21ª ed., Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1975.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, 40ª ed., Porrúa, México, 2004.

CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *Garantías y Amparo*, Porrúa, México, 1989.

CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. *Ensayos Jurídicos en Materia Tributaria*, Themis, México, 1993.

COUTURE, Eduardo J. *Vocabulario Jurídico*, Euros Editores SRL, Buenos Aires, 2004.

ESCOLA, Jorge Héctor. *Tratado General de Procedimiento Administrativo*, 2ª ed. Depalma, Buenos Aires, 1981.

ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A., *El Juicio de Lesividad y otros Estudios*, Porrúa, México, 2002.

ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A. *La prueba en el Juicio Fiscal Federal*, Porrúa, México, 1999.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, 43ª ed., Porrúa, México, 2003.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, 56ª ed., Porrúa, México, 2004.

GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 9ª ed., México, 2002.

GÓMEZ LARA, Cipriano. *Derecho Procesal Civil*. 2ª. ed., Trillas, México, 1985.

ITURBE RIVAS, Arturo. *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*, Porrúa, México 2004.

LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, 9ª ed., México, 2006.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*, 10ª ed., Porrúa, México, 2001.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, Porrúa, México, 1999.

MARTÍNEZ LARA, Ramón. *El Sistema Contenciosos Administrativo en México*, Trillas, México, 1990.

OJEDA BOHÓRQUEZ, Ricardo. *El Amparo contra Normas con Efectos Generales*, Porrúa, México, 2001.

ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto. *Derecho Procesal Fiscal*, Porrúa, México, 2007.

OVALLE FAVELA, José. *Teoría General del Proceso*, 5ª ed., Oxford, México, 2003.

PALLARES, Eduardo. *Derecho Procesal Civil*, 10ª ed., Porrúa, México, 1983.

RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. *Derecho fiscal*. 2ª ed., Oxford, México, 2001.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*, 5ª ed., Porrúa, México, 2004.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. 6ª ed., Tomo Primero, Porrúa, México, 1974.

TREVIÑO GARZA, Adolfo J. *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, 2ª ed., Porrúa, México, 1998.

VÁZQUEZ, Gustavo A. *El Juicio de Lesividad y otros Estudios*, Porrúa, México, 2002.

VEGA RAMÍREZ, Willy Earl. *Análisis del Riesgo de la Desaparición del Principio de Relatividad de la Sentencia en Materia Tributaria*, Angel Editor, México 2004.

HEMEROGRAFÍA

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. *Las partes y los Terceros en el Proceso*. Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo XVI, número 62, UNAM, México, abril-junio 1996.

RUÍZ PÉREZ, Tomas. *Principios Fundamentales del Procedimiento Contencioso Administrativo*. Memoria del Primer Simposium sobre Justicia Administrativa en el Estado de Veracruz. México, 1992.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, T. VIII, 20ª ed., Heliasta SRL., Buenos Aires, Argentina, 1981.

DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 16ª ed., Porrúa, México, 1989.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario jurídico mexicano*, 13ª ed., Porrúa, México, 1999.

FUENTES LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

Reglamento Interior del Tribunal Federal del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 2007

Diario Oficial de la Federación del 18 de agosto de 2008

Diario Oficial de la Federación del 12 de junio de 2009

Diario Oficial de la Federación del 23 de febrero de 1981

Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1946

Diario Oficial de la Federación del 12 de junio de 1980

Diario Oficial de la Federación del 24 de marzo de 2008

Ley de Amparo

Ley de Comercio Exterior

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
Ley Orgánica del Tribunal Federal del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y
Administrativa

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos

Ley Orgánica de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco

Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro

OTRAS FUENTES

Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Especialización en Materia Procesal. Guía de estudio, módulo VI, primera y segunda parte, Tomos III. y III segunda parte. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2000.

Manual del Justiciable Elementos de Teoría General del Proceso, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

IUS 2005 Suprema Corte de Justicia de la Nación

<http://www.tff.gob.mx>

<http://www.tsjmorelos.gob.mx>

<http://www.jalisco.gob.mx>

<http://www.nl.gob.mx>

<http://www.querétaro.gob.mx>