



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**“ EL JUICIO EN LÍNEA SUBSTANCIADO POR EL
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA Y SU APLICABILIDAD DEL DEBIDO
PROCESO LEGAL COMO DERECHO HUMANO”**

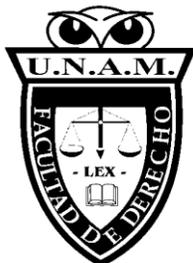
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

EDGAR RENÉ MARÍN GÓMEZ



**ASESORA:
DRA. PATRICIA LÓPEZ LÓPEZ**

CIUDAD UNIVERSITARIA, 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO PROCESAL
OFICIO No. 026/SDPP/15

DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNAM
P R E S E N T E.

El alumno **MARÍN GÓMEZ EDGAR RENÉ**, con número de cuenta 306207496, ha elaborado en el Seminario de Derecho Procesal y bajo la dirección de la LIC. PATRICIA LÓPEZ LÓPEZ la tesis profesional titulada "EL JUICIO EN LÍNEA SUBSTANCIADO POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y SU APLICABILIDAD DEL DEBIDO PROCESO LEGAL COMO DERECHO HUMANO", que presentará como trabajo receptiva para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La LIC. PATRICIA LÓPEZ LÓPEZ, en calidad de asesora, informa que el trabajo ha sido concluido satisfactoriamente, que reúne los requisitos reglamentarios y académicos y que lo aprueba para su presentación en examen profesional.

Por lo anterior, comunico a usted que a tesis "EL JUICIO EN LÍNEA SUBSTANCIADO POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y SU APLICABILIDAD DEL DEBIDO PROCESO LEGAL COMO DERECHO HUMANO", pueda impimirse, para ser sometido a la consideración de H. Jurado que me de examinar al alumno **MARÍN GÓMEZ EDGAR RENÉ**.

En la sesión del día 2 de febrero de 1984, el Consejo de Maestros de Seminario aprobó copia en el oficio de aprobación a siguiente leyenda:

El presente deberá incluir el título para el trabajo dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio en el entendido de que transcurrido dicho plazo sin haberse hecho constancia de autoevaluación que permita al alumno presentar su tesis o examen profesional, misma autoevaluación que no podrá otorgarse nuevamente sino en el evento que el trabajo profesional conserve su actualidad y siempre que la oportuna evaluación del mismo por la comisión del examen haya sido favorable por haberse dado cumplimiento a sus requisitos de acuerdo General de la Facultad.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F. A 04 DE MARZO DEL 84.

LIC. CUAUHTÉMOC HUGO CONTRERAS LAMADRID
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO PROCESAL



SEMINARIO DE
DERECHO PROCESAL

c.c.p. Archivó Seminario
c.c.p. Autoría
c.c.p. Matrícula

*A Dios por iluminar mi vida en todo momento
y permitirme llegar a este punto
de mi formación para poder
desenvolverme como profesionalista.*

*A mi madre, como una pequeña muestra
de agradecimiento. Por todo lo que me ha dado
en mi vida, porque por medio de su amor y
su ejemplo me han permitido formarme
como ser humano y que sus enseñanzas
me han dado la luz para seguir adelante,
sin importar las adversidades o circunstancias
que se puedan presentar.*

*A mi hermano Sergio, por estar conmigo en
todo momento, por su apoyo, su amistad
y compartir todos mis logros y fracasos.*

*A mi hermano Gustavo, por todo su amor y
cariño, porque es un ser humano único
que me acompaña en este camino.*

*A la doctora Patricia López López, por auxiliarme
en todo momento en mi carrera profesional
y en la elaboración del presente trabajo,
porque sin su apoyo no hubiera sido posible.*

*A mi tía Alicia Reyes, por su ejemplo como ser
humano, por su cariño y por todas sus enseñanzas,
tanto en el aspecto humano como académico.*

*Al magistrado Gustavo Arturo Esquivel Vázquez,
que me dio la oportunidad de formar parte del Tribunal.*

*A las licenciadas Elizabeth Camacho y María
Teresa Villadelmar que han apoyado en mi trabajo
y que gran parte del conocimiento que me han impartido
se encuentra plasmado en las páginas de este trabajo.*

*Al personal que conforma la Séptima Sala Regional
Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia
Fiscal y Administrativa, que desde el principio
me han proporcionado su apoyo para aprender
más de esta carrera tan apasionante.*

A todos mis amigos que han vivido grandes y hermosos momentos a mi lado.

Les agradezco su tiempo, paciencia y el aprendizaje que hemos compartido juntos .

A aquellas personas que por circunstancias todavía difíciles de entender no se encuentran en este momento a mi lado, pero que sin duda me brindaron el amor, el apoyo, la compañía y las palabras de aliento para poder concluir este trabajo, porque nunca dudaron de mí. (M.N.G.E.)

A todos los profesores de la Facultad de Derecho que contribuyeron a mi formación como un profesionalista en esta hermosa carrera y que sus enseñanzas se encuentran reflejadas en este trabajo.

A mi alma mater, Universidad Nacional Nacional Autónoma de México, que me permitió crecer como ser humano y conocer a importantes personas que han influido en mi pensamiento.

¡GRACIAS!

"El agradecimiento es la memoria del corazón."

Lao-tse

"La igualdad ante el Derecho es una de las más nobles conquistas del hombre. El que comente una falta o un delito debe sufrir igual pena, sea débil o poderoso, pobre o rico."

Alfonso Reyes

"Hemos aprendido a volar como los pájaros, a nadar como los peces, pero no hemos aprendido el arte de vivir juntos, como hermanos."

Martin Luther King

"Mejor que el hombre que sabe lo que es justo es el hombre que ama lo justo."

Confucio

INDICE

INTRODUCCIÓN.....XVI

CAPÍTULO I.- ANTECEDENTES RELEVANTES DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. - 1 -

1.1.- Consejo de Estado Francés en el siglo XVIII. - 3 -

1.2. - Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo o Ley Lares. - 7 -

1.3.- Ley de Justicia Fiscal de 1936. - 9 -

1.4.- Tribunal Fiscal de la Federación.- 11 -

1.5.- Código Fiscal de la Federación de 1939.- 14 -

1.6.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1966.....- 15 -

1.7.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1977.....- 15 -

1.8.- Código Fiscal de la Federación de 1981.- 16 -

1.9.- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....- 18 -

1.10.- Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.....- 19 -

CAPITULO II.- EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, COMO PROCESO..... - 29 -

2.- Concepto de Proceso.....- 29 -

2.1- Naturaleza jurídica del proceso.- 29 -

2.1.1- Teoría del proceso como contrato.....- 30 -

2.1.2.- Teoría del proceso como una relación jurídica.....- 30 -

2.1.3.- Teoría del proceso como institución.....	- 31 -
2.2.- Principios procesales.....	- 31 -
2.3.- Etapas procesales.....	- 32 -
2.4.- El juicio contencioso administrativo.....	- 33 -
2.4.1.- Partes en el juicio contencioso administrativo.....	- 34 -
2.4.1.1.- El demandante.....	- 34 -
2.4.1.2.- El demandado.....	- 37 -
2.4.1.3.- El Titular del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado.	- 38 -
2.4.1.4.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	- 39 -
2.4.1.5.- El tercero interesado.....	- 40 -
2.5. - La demanda.	- 40 -
2.5.1- Requisitos de la demanda.	- 47 -
2.6.- Notificación y emplazamiento.....	- 47 -
2.7.- Contestación a la demanda.....	- 52 -
2.7.1. Incidentes de previo y especial pronunciamiento.....	- 52 -
2.7.1.1.- Incompetencia por materia.	- 53 -
2.7.1.2.- Acumulación de juicios.	- 54 -
2.7.1.3.- Nulidad de notificaciones.	- 54 -
2.7.1.4.- Recusación por causa de impedimento.	- 55 -

2.7.1.5.- Reposición de autos.	- 57 -
2.7.1.6.- Interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.....	- 57 -
2.7.2 -. Improcedencia y sobreseimiento.	- 58 -
Falta de interés jurídico.....	- 59 -
Incompetencia del Tribunal.....	- 60 -
Incompetencia por cosa juzgada.	- 60 -
Consentimiento del acto o resolución impugnado.....	- 60 -
Litispendencia.....	- 61 -
Falta de definitividad.....	- 61 -
Conexidad.....	- 63 -
Ausencia de conceptos de impugnación.....	- 63 -
Reglamentos.....	- 63 -
Ausencia del acto o resolución impugnados.....	- 64 -
En materia de Comercio Exterior.....	- 65 -
En materia de Tratados Internacionales para evitar la doble tributación.	- 66 -
Resoluciones de Autoridades Extranjeras.	- 66 -
Otras causales de improcedencia.....	- 67 -
2.7.3.2.- Causales de sobreseimiento.....	- 67 -
2.7.4.- Contestación de los hechos.....	- 68 -

2.7.5.-. Rebatir los fundamentos de derecho.	- 68 -
2.7.6.- Las pruebas.	- 68 -
2.7.8.- Prueba Confesional.	- 70 -
2.7.9.- Prueba documental.....	- 71 -
2.7.10.- La prueba pericial.	- 71 -
2.7.11.- La prueba testimonial.....	- 72 -
2.7.12.- La inspección judicial.	- 73 -
2.7.13. - La prueba presuncional.	- 73 -
2.8.- Ampliación de la demanda.	- 74 -
2.8.1.- En caso de una resolución ficta.	- 74 -
2.8.2.- Cuando el acto principal del que deriva el impugnado en la demanda, así como su notificación, se den a conocer con la contestación.....	- 76 -
2.8.3.-Cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o la notificación fue ilegal, hipótesis del artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	- 76 -
2.8.4.- Cuando con motivo de la contestación se introduzcan cuestiones novedosas.	- 77 -
2.8.5.- Cuando la autoridad demandada plantea el sobreseimiento en el juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.	- 77 -
2.9.- Medidas cautelares y suspensión.	- 78 -
2.10.- Recurso de reclamación.....	- 80 -
2.11.- Alegatos.	- 82 -

2.12.- Cierre de instrucción.....	- 82 -
2.13.- La sentencia.	- 83 -
2.13.1.- Principios que deben existir en la sentencia.	- 84 -
2.13.2.- Sentidos de la sentencia.....	- 86 -
2.14.- Aclaración de sentencia.	- 87 -
2.15.- Excitativa de justicia.	- 87 -
2.16.- Ejecución de la sentencia.....	- 87 -
2.16.1- Queja.	- 88 -
2.17.- Medios de defensa contra la sentencia.	- 91 -
2.18.- Juicio en línea.	- 93 -
2.18.1.- Substanciación optativa para el particular.	- 95 -
2.18.2.- Registro en el Sistema de Justicia en Línea del particular.....	- 96 -
2.18.3.- Firma Electrónica Avanzada y Firma Digital.	- 98 -
2.18.4.- Clave de Acceso y Contraseña.....	- 101 -
2.18.5.- Registro de las autoridades al Juicio en Línea.....	- 103 -
2.18.6.- Tercero Interesado.....	- 104 -
2.18.7.- Desahogo de pruebas.....	- 105 -
2.18.8.- Notificación.	- 108 -
2.18.9.- Acumulación de juicios.	- 110 -
2.18.10.- Suspensión del funcionamiento del Sistema de Justicia en Línea.....	- 110 -

2.18.11 Inaplicabilidad de la normatividad del juicio en línea, en el amparo y recurso de revisión.....- 112 -

CAPITULO III.- LOS DERECHOS HUMANOS CONFORME A LA CONVENCION AMERICANA EN EL ESTADO MEXICANO. - 113 -

3.1.- Antecedentes históricos. - 113 -

3.1.1.- Edad Antigua. - 113 -

3.1.2.- Edad Media..... - 114 -

3.1.3.- Edad Moderna. - 115 -

3.1.4.- Edad Contemporánea..... - 116 -

3.1.5.- La creación de la Organización de las Naciones Unidas. - 116 -

3.2.- La Convención Americana sobre Derechos Humanos..... - 118 -

3.2.1.- Comisión Interamericana. - 119 -

3.2.2.- Corte Interamericana de Derechos Humanos..... - 120 -

3.3.- Fuentes del Derecho Internacional de derechos humanos. - 122 -

3.3.1.- Tratado Internacional. - 123 -

3.3.2.- Decisión judicial. - 124 -

3.3.3.- Costumbre internacional. - 125 -

3.3.4.- Principios Generales del Derecho Internacional. - 125 -

3.3.4.- Doctrina. - 126 -

3.3.5.- Ius cogens. - 126 -

3.4.- Derechos Humanos..... - 128 -

3.4.1.- Primera Generación.....	129 -
3.4.2.- Segunda Generación.	129 -
3.4.3.- Tercera Generación.	130 -
3.4.4.- Cuarta Generación.....	130 -
3.5.- Obligaciones que conllevan los derechos humanos.....	131 -
3.6.- Principios rectores de los derechos humanos.	132 -
3.6.1.- Universalidad.	133 -
3.6.2.- Interdependencia.	133 -
3.6.3.- Progresividad.....	134 -
3.6.4.-Interrelación.	134 -
3.6.5.- Validez.	134 -
3.7.- Caso Radilla ante la Corte Interamericana y sus consecuencias en México...-	135 -
3.7.1.- Reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte.....	135 -
3.7.2.- Sustanciación del caso Radilla.	136 -
3.7.3.- Resolución de la Corte Interamericana.	137 -
3.7.4.- Recepción y cumplimiento de la sentencia.	138 -
3.8.- Reforma constitucional en materia de derechos humanos.....	140 -
3.8.1.- Suspensión y restricciones de los derechos humanos.	143 -
3.8.2.- Principio de interpretación conforme y principio <i>pro personae</i> , implicaciones dentro del texto constitucional.....	145 -

3.9.- Criterios y jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. - 147 -

CAPITULO IV.- EL DERECHO HUMANO AL DEBIDO PROCESO LEGAL FRENTE AL JUICIO EN LINEA SUBSTANCIADO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. - 149 -

4.1- Concepto de debido proceso legal. - 149 -

4.2.- El debido proceso legal previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos..... - 150 -

4.2.1- Derecho a ser oído dentro del proceso, también conocido como acceso a la justicia. - 153 -

4.2.3.- Derecho a una resolución dictada dentro de un plazo razonable. - 162 -

4.2.4.- Derecho a que el proceso sea substanciado por juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido en ley..... - 167 -

4.2.5.- Tribunal establecido con anterioridad a la ley..... - 174 -

4.2.6.- Determinación de derechos y obligaciones. - 175 -

4.3.- La aplicación del control de convencionalidad en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. - 176 -

4.3.1.- Obligación de los juzgadores prevista en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - 177 -

4.3.2.- Competencia del Tribunal para realizar el control de convencionalidad.- 179 -

Control concentrado..... - 180 -

Control difuso..... - 181 -

4.3.3.- Pasos a seguir en la aplicación del control de convencionalidad. - 184 -

Interpretación Conforme.	- 184 -
<i>Principio Pro Personae.</i>	- 186 -
4.3.4.- Caso de control de convencionalidad por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	- 191 -
CONCLUSIONES	- 194 -
BIBLIOGRAFÍA	- 196 -

INTRODUCCIÓN.

El trabajo de investigación que he realizado para optar por el título de Licenciado en Derecho se titula: "La substanciación del Juicio Contencioso Administrativo en su modalidad en línea ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la aplicación del debido proceso, como derecho humano."

El cual considero como relevante y de actualidad en virtud de las reflexiones siguientes: en los últimos cinco años en México se han suscitado grandes e importantes cambios en la forma de llevar a cabo la práctica del Derecho, prueba de lo anterior se encuentra en la tramitación del contencioso administrativo a través de los medios electrónicos, mejor conocido como juicio en línea, que se substancia en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y además el reconocimiento pleno de los derechos humanos en el texto constitucional, a consecuencia de la resolución del caso Rosendo Radilla por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Estos acontecimientos han creado diferentes repercusiones en el Estado mexicano, que no están exentos de estudio y análisis para poder entender cómo deben actuar las personas que interactúan con el sistema jurídico: los legisladores, los juzgadores, los litigantes y por supuesto los individuos que integran la sociedad, que son los destinatarios de las normas jurídicas.

De esta manera, este trabajo de investigación tiene como finalidad conocer si efectivamente el juicio en línea que se encuentra regulado en el Capítulo X de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo cumple con los requisitos del debido proceso legal que se encuentran previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos: acceso a la justicia, derecho a que se dicte una resolución en un plazo razonable, que el juzgador sea competente e imparcial, que el tribunal se haya establecido con anterioridad a la ley y se encuentre facultado para la determinar las prerrogativas y obligaciones de cada persona.

Anterior a la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos se podía considerar lo establecido en la Convención Americana

como una fuente ajena a la legislación mexicana, pero a partir de dicha fecha se consolida dentro del bloque de constitucionalidad en esta materia.

Por lo que, en el presente trabajo de investigación se analizó si efectivamente el Estado mexicano cumple conforme a lo previsto en este instrumento internacional respecto del debido proceso legal en lo que corresponde a la substanciación del juicio contencioso administrativo en su modalidad en línea.

En razón a lo anterior, para entender adecuadamente la relevancia del tema, esta investigación ha sido dividida en cuatro capítulos para conocer el contexto general: antecedentes históricos del contencioso administrativo, la tramitación del juicio en línea establecida en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los elementos básicos de los derechos humanos a partir de la citada reforma constitucional dentro del sistema jurídico mexicano y los requisitos que están previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos respecto al debido proceso legal.

Ahora bien, en el primer capítulo se abordan los antecedentes históricos de la justicia administrativa en Francia, como consecuencia de la revolución que se suscitó en el siglo XVIII, que significó el establecimiento del principio de legalidad para las autoridades y los mecanismos necesarios con el objetivo de que en ningún momento sus actuaciones afecten la esfera jurídica de las personas. Es importante destacar que dicho modelo de justicia fue retomado en México en 1853 por medio de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso – Administrativo que creó el Consejo de Estado, encargado de vigilar las actuaciones administrativas de las autoridades, es decir, que estén dictadas conforme a derecho.

Posteriormente, en 1936 se publicó la Ley de Justicia Fiscal que creó el Tribunal Fiscal de la Federación. Después de varias décadas, en el año 2000 fue modificado y cambió de denominación por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa facultado para conocer de los actos y/o resoluciones de los órganos de la Administración Pública.

En el siguiente capítulo se estudia el ordenamiento adjetivo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo respecto de los elementos más importantes de este proceso, así como lo correspondiente al juicio en línea, incluyendo sus requisitos y los aspectos más relevantes de su substanciación. Únicamente de esta manera se puede entender la forma en que repercuten sus disposiciones e incluso algunos elementos que podrían ser perfeccionados en vías de una mejor protección.

Subsecuentemente, en el tercer capítulo de manera concisa se abordan los aspectos generales de los derechos humanos, la forma en que impactan en el sistema jurídico, los medios con los que cuentan las personas para exigir su cumplimiento con base en los instrumentos internacionales en la materia. Además de la obligación que tienen los operadores de justicia de resolver conforme a las disposiciones de carácter interno y externo.

Finalmente en el último capítulo, se revisa lo relacionado con el debido proceso legal previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y se lleva a cabo una reflexión conforme a lo que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que regula el juicio en línea para determinar si se encuentra conforme al aludido instrumento internacional.

Al someterse el juicio en línea a lo establecido en el Convención Americana se puede determinar si vulnera el derecho humano al debido proceso legal o está acorde a este instrumento internacional que el Estado mexicano está obligado a garantizar con todos los medios posibles a su alcance, para que las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se dicten con apego no únicamente a un ordenamiento jurídico sino en búsqueda de la justicia.

CAPÍTULO I.- ANTECEDENTES RELEVANTES DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

México vive un momento coyuntural en el que se debate la forma de transformar el sistema de impartición de justicia en materia administrativa. Por lo que, se ha buscado la forma de implementar procesos y figuras jurídicas que permitan que ésta sea más eficiente, que otorgue un mayor acceso para una sociedad que lo demanda y permita resolver la gran cantidad de asuntos que son presentados por los gobernados día a día. Desde que el país es un Estado independiente, hasta ahora en pleno siglo XXI, se pueden apreciar importantes cambios en el sistema jurídico de México, debido en gran medida a los avances en la ciencia jurídica y la tecnología, con la finalidad cubrir la demanda de igualdad y equidad que exige la población.

Un sistema de justicia administrativa debe permitir que todos los integrantes de la sociedad puedan acudir ante los órganos jurisdiccionales correspondientes para poder hacer valer sus derechos que consideren vulnerados por los actos que realice el Estado; para cumplir con esto, se deben implementar diferentes tribunales que resuelvan conforme a las leyes previamente establecidas y sus resoluciones se vean materializadas en el mundo fáctico. De esta manera, se superaría la necesidad de resolver los conflictos de manera eficiente.

Igualmente, el avance de las instituciones jurídicas en esta materia debe procurar obtener un equilibrio entre el poder público que ostenta el Estado y las libertades de los ciudadanos, es decir, que estos últimos cuenten con los instrumentos legales necesarios para combatir los actos emitidos por la autoridad. Para poder lograr esto, es necesario que el Poder Legislativo, como encargado de emitir las leyes que regulan las relaciones sociales, realice su tarea encaminada en todo momento a satisfacer la necesidad de justicia de los individuos.

Por esta razón, se les debe proporcionar a los juzgadores las facultades necesarias para que puedan llevar un proceso conforme a Derecho, que en todo

momento se busque asegurar un resultado justo y equitativo para que de esta manera efectivamente se respeten los derechos de que gozan las personas.

Actualmente en el Estado mexicano, a nivel federal se encuentra el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, órgano dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y encargado de dirimir las controversias jurídicas que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sus antecedentes se ubican principalmente en el Consejo de Estado en Francia; debido a que el sistema jurisdiccional de este país se ha caracterizado por la creación de tribunales administrativos dentro del Poder Ejecutivo, que surgió como consecuencia de la Revolución Francesa, tópico que será tratado para entender la finalidad de este órgano, conforme a su contexto histórico.

La Revolución Francesa fue el movimiento social, cultural y político que fungió como pauta para la creación de disposiciones legislativas que permitieron establecer límites específicos al poder ejercido por el gobernantes de manera despótica y abusiva, lo que ocasionó desigualdad entre la población durante muchos años.

En esta época, surge el Principio de División de Poderes para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, su principal partidario fue Charles Louis de Secondant, Barón de Montesquieu. Éste consiste en la limitación del poder y evitar el ejercicio excesivo del mismo, es decir, pretende impedir el dominio de algún órgano del Estado sobre los otros en perjuicio de los gobernados. Esta teoría ha sido adoptada por la mayoría de los textos constitucionales actuales, como en el caso de México.

Como resultado de lo anterior, surgieron principalmente dos posturas respecto de la forma en que debían juzgarse los actos emitidos por los órganos pertenecientes al Poder Ejecutivo. En primero lugar, conforme al sistema francés,

denominada dualidad de jurisdicciones, que ubica a la justicia administrativa dentro del mismo, bajo el argumento que únicamente éste tiene facultades para juzgarse. La segunda se ubica dentro del sistema anglosajón, que adoptó el nombrando, régimen de unidad de jurisdicción, en donde los órganos judiciales son los únicos facultados para resolver cualquier tipo de conflicto que se suscite, incluye los que surjan entre la Administración Pública y los particulares.

1.1.- Consejo de Estado Francés en el siglo XVIII.

A finales del siglo XVIII, bajo el auge de los ideales que surgieron como consecuencia de la Revolución Francesa, se modificó la forma de concebir al Estado y se implementaron diferentes mecanismos jurídicos para la administración de justicia. Como consecuencia, se creó el Consejo de Estado, órgano jurisdiccional encargado de solucionar las controversias en el ámbito administrativo en la que fueran parte los ciudadanos.

Durante el imperio de Napoleón, fue él quien conoció de las controversias que suscitaban entre la Administración Pública y los gobernados. La función del Consejo de Estado consistió exclusivamente en llevar el procedimiento y proponer una posible solución al respecto, porque la facultad de resolver recayó únicamente en el gobernante.

Con base en lo anterior, se configuró lo conocido como “justicia retenida”, debido a que el Consejo de Estado en principio solamente llevó la instrucción de los expedientes de las controversias, porque la resolución definitiva era dictada por el soberano, debido a que conservaba o “... retenía la facultad de resolver y juzgarse a sí misma, o sea, sin que interfiriera el Poder Judicial, con la idea de respetar el Principio de División de Poderes.”¹

Las principales facultades del Consejo de Estado fueron:

¹ Arreola Ortiz, Leopoldo Rolando. “Análisis comparativo entre el Tribunal Fiscal de la Federación y en Consejo de Estado Francés,” *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación* 3ª época, año I, Marzo de 1988, pág. 57.

- a) Preparar las leyes que el órgano Legislativo debía aprobar;
- b) Elaborar los reglamentos de la Administración Pública y;
- c) Resolver las dificultades producidas en materia administrativa.

De lo anterior, se puede inferir que en esa época, el Consejo de Estado tuvo un carácter de órgano de consulta en el ámbito legal en esta materia.

Además fungió como instructor de los asuntos que fuese competente conocer y "... el rey era quien podía o debía, según el caso, consultar sobre sus proyectos de decisión sin estar obligado por la opinión que le ha sido solicitada."²

Para el año de 1791, se promulgó la Ley 7 – 14, que modificó su estructura y ordenó que estuviese formado tanto por el rey y los consejeros. Sin embargo, dicha composición no perduró por mucho tiempo, porque finalmente el mandatario fue excluido de este órgano.

Como resultado de lo anterior, "... en esta época, se creó lo que se conoce como "justicia delegada", porque únicamente el Consejo de Estado fue el encargado de conocer y resolver los asuntos contenciosos,"³ debido a que esta función pasó a ser ejercida únicamente por éste órgano. Debido a esto, desplazó al Titular de la Administración Pública para pronunciarse al respecto.

El maestro Nava Negrete, indica que la Ley 7 - 14 representó un cambio de fondo para el Consejo de Estado porque le permitió:⁴

- La facultad para decidir las controversias que le eran sometidas en ejercicio de su propia jurisdicción;
- Reconoció el carácter del Consejo de Estado como juez de derecho común en materia administrativa y;

² *Ídem*, pág. 58.

³ Iturbide Rivas, Arturo. *Elementos de derecho procesal administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2004, pág.66.

⁴ Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*, México, Porrúa, 1959, pp-195- 200.

- Estableció el recurso por exceso de poder, a través del cual se busca un proceso eficaz contra los abusos de los actos de las autoridades.

El contencioso administrativo francés surgió de la interpretación del Principio de División de Poderes, que plantea la igualdad e independencia entre éstos, es decir, que ninguna dependa de otro. Debido a esto, se interpretó que el Poder Judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares sin inmiscuirse en materia de Administración Pública.

Al respecto, "...el término contencioso en su aspecto general, significa contienda, litigio o pugna de intereses; indica que es un proceso seguido ante un órgano jurisdiccional competente sobre derechos o cosas que disputan las partes, entre particulares y la Administración Pública."⁵

Posteriormente, durante el Segundo Imperio Francés, etapa comprendida entre los años de 1852 a 1870, dicho Consejo adquirió mayor independencia para resolver los asuntos. Además, se estableció un examen de selección de sus funcionarios con la finalidad de asegurar que sus miembros fueran expertos en la materia al momento de resolver los asuntos presentados.

Para 1872, el Consejo de Estado pasó a ser un tribunal de plena jurisdicción porque adquirió atribuciones para que por sí mismo pudiera ejecutar sus propias resoluciones. Además, se convirtió en el órgano por excelencia para conocer los asuntos donde fuera parte la Administración Pública y quedó como última instancia dentro del proceso, es decir, como "... un tribunal de casación para revisar los fallos de las diferentes Cortes existentes de primera instancia."⁶

Además, empezó a tener una mayor importancia con el objetivo de asegurar la vigencia de los derechos a favor de los administrados e imponiendo límites al poder por medio de un proceso jurisdiccional. Asimismo, a tener una

⁵ Lucero Espinosa, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, 12° ed., México, Editorial Porrúa, 2013, pág. 21.

⁶ *Ibidem*, pág. 59.

mayor importancia con el objeto de asegurar la vigencia del derecho a favor de los administrados y estableció restricciones al poder ejercido por el Estado.

Por su parte, los órganos de la Administración Pública se sometieron a las disposiciones legales que regularon sus propios procedimientos y se establecieron los requisitos mínimos que debieron observarse en el cumplimiento de su función y que por su naturaleza le compete al Poder Ejecutivo. Entonces "... se hace necesario garantizar paralelamente, que el poder desplegado por los agentes de la administración no sobrepase los límites que de manera taxativa les marca la norma y el interés público que están llamados a satisfacer."⁷

Debido a la labor del Consejo de Estado surgieron tres principios que rigen el sistema francés de jurisdicción administrativa, que a continuación se mencionan:

- El principio de legalidad de la Administración Pública;
- El principio de separación de las autoridades administrativas y judiciales, con la consecuente independencia de la administración frente a los órganos judiciales y;
- El principio de independencia de los órganos de la jurisdicción administrativa respecto de las autoridades de la administración activa.

Posteriormente "... el Consejo de Estado se dividía en la mitad de la década de los cincuenta, en dos secciones, la parte contenciosa y la parte consultiva."⁸

Como órgano en el ámbito de lo contencioso administrativo; desarrolló una función fecundísima para el derecho administrativo francés, vital para las instituciones del Estado y también como consultor en materia legislativa, toda vez

⁷ Nava Negrete, Alfonso, *óp. cit.* nota 4, pág. 200.

⁸ *Ídem.*

que en materia tributaria y administrativa se debía considerar su opinión antes de que se promulgará una ley.

El desarrollo del Consejo de Estado es la historia de control de legalidad de la Administración Pública por medio de sus facultades consultivas, contenciosas administrativas y el alcance de sus decisiones.

Se debe indicar, que desde sus inicios se constituyó como un órgano consultivo de la Administración Pública. Por lo tanto, mantiene dicho carácter y brinda asesoría en la creación de leyes, es el encargado de la redacción y cuenta con facultad para proponer reformas de proyectos de ley y reglamentos en dicha materia. Además da respuesta sobre las solicitudes de dictamen por parte del gobierno sobre las cuestiones de Derecho y efectúa estudios relativos a cualquier cuestión administrativa o acerca de política pública, ya sea por solicitud o por iniciativa propia.

Igualmente es el juzgador administrativo supremo de las actividades del Poder Ejecutivo, de las colectividades territoriales, de las autoridades independientes y de los establecimientos públicos administrativos o de los organismos que disponen de prerrogativas del poder público. Su intervención en las tareas legislativas ha sido una atribución. A pesar, de los cambios en el gobierno francés se ha buscado el sometimiento efectivo de la Administración Pública al Derecho.

1.2. - Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo o Ley Lares.

Después de que México logró su independencia en 1821, se cuestionó sobre la forma de gobierno del nuevo Estado. Sin embargo, se redactó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, aprobada con el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; que estableció que la forma de gobierno fuese una República, compuesta por estados libres y soberanos.

Por tal motivo, se pretendió crear un sistema justicia con tribunales similares al modelo norteamericano y se adoptó el Principio de División de

Poderes. Por lo que, le correspondió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer, intervenir y resolver en el control de legalidad en la actuación de la Administración Pública, en cuanto a sus órganos y funcionarios administrativos, con base en los artículos 110, fracción XXI, y 137 fracciones I, II y V, de la Constitución.

A mitad del siglo XIX, el 25 de mayo de 1853, Teodosio Lares, destacado jurista mexicano y seguidor de la teoría francesa, aportó un gran avance para el sistema de impartición de justicia en materia administrativa, mediante la elaboración del proyecto de Ley para el Arreglo de lo Contencioso – Administrativo, conocida como Ley Lares con su respectivo reglamento. Con la aprobación de dichos ordenamientos se prohibieron a los tribunales pertenecientes al Poder Judicial de la Federación actuar y pronunciarse sobre cuestiones de la Administración Pública.

Como consecuencia, se inició el surgimiento de tribunales administrativos autónomos, con la separación expresa del orden judicial, con lo cual se creó un régimen legal de tipo francés. De esta manera, la labor de control de legalidad de los actos administrativos estuvo a cargo del Consejo de Estado.

Se creó la Sección de lo Contencioso Administrativo, dentro del Consejo de Estado, integrado por cinco consejeros nombrados por el Presidente de la República.

La Ley Lares consistió en catorce artículos y le permitió al Consejo de Estado conocer las controversias relativas a obras públicas, rentas nacionales, policía, contratos donde fuera parte la Administración Pública, y en materia de agricultura, industria y comercio.

El surgimiento de este órgano jurisdiccional en el país generó mucha controversia entre los juristas del momento, porque la idea de que emergiera un tribunal fuera del Poder Judicial iba en oposición a lo establecido en el Principio de División de Poderes, consagrado en la misma Constitución Política. Fue así que el

reconocido jurista y ex-ministro de la Suprema Corte de Justicia, Ignacio Vallarta, indicó que "... el Consejo de Estado generaba la reunión de dos poderes del Estado, el Ejecutivo y el Judicial, estuvieran reunidos en una sola persona, fue así que finalmente se declaró como inconstitucional esta figura."⁹ Por esta razón, el 21 de noviembre de 1855 fueron abrogadas las leyes mencionadas.

Las manifestaciones tendientes que impidieron en su momento la instauración en el sistema jurídico mexicano de órganos autónomos, encargados de impartir justicia en materia administrativa se vieron fortalecidas con la entrada en vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, en virtud de que en su artículo 97 le otorgó competencia a los tribunales del Poder Judicial de la Federación conocer de todas las controversias "en que la Federación fuere parte". Por lo tanto, parecía imposible que se pudiese instituir un tribunal autónomo en materia administrativa.

Por su parte, el jurista Jacinto Pallares, señaló sobre la imposibilidad de instalar un tribunal contencioso administrativo, lo siguiente: "... entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso administrativo, pues está suplido y con ventaja con el recurso de amparo en la parte que procede para hacer efectiva la garantía del artículo 16 de la Constitución de 1857."¹⁰

A pesar, de la efímera existencia del Consejo de Estado, es muy importante, debido a que marcó el comienzo de los tribunales contenciosos administrativos en México.

1.3.- Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Bajo el mandato del general Lázaro Cárdenas, el 27 de agosto de 1936, se proyectó la Ley de Justicia Fiscal por el jurista Antonio Carrillo Flores. Esta disposición estableció la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, como un órgano autónomo y competente para conocer y resolver las controversias de la

⁹ Citado por Margáin Manautou, Emilio. *De lo contencioso administrativo: de anulación o de ilegitimidad*, 14ªed, Editorial Porrúa, México, 2009, pág. 38.

¹⁰ *Ibidem*.

materia por delegación de facultades, que la propia disposición decretó; "... en cuanto a sus fallos, además de ser emitidos en representación del Presidente de la República, tuvieron la fuerza de cosa juzgada,"¹¹ se trató de un tribunal de justicia delegada, porque no existió intervención legal de parte del Ejecutivo Federal.

Su creación volvió a ocasionar cuestionamientos sobre su constitucionalidad, debido a la tesis jurisprudencial establecida por el jurista Ignacio Vallarta hace casi más de un siglo. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que efectivamente el Tribunal Fiscal de la Federación estaba acorde a lo dispuesto al artículo 14 del texto constitucional; aunque estableció que el Poder Judicial de la Federación debía tener conocimiento de los diferentes asuntos que fuera competente conocer mediante el juicio de amparo, porque únicamente a través de este medio de control constitucional era posible ejecutar los fallos que dictase el mismo y de esta manera se vigiló la forma de resolver de los asuntos.

Con respecto a lo establecido en la Constitución Política "... se consideró que su existencia no rompía los principios de nuestra estructura política – jurídica y por lo mismo su existencia era verdadera y procedente conforme al moderno desarrollo de la administración pública."¹² De acuerdo a la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal que entró en vigor el 1º de enero de 1937.

Conforme a la entrada en vigencia de Ley de Justicia Fiscal, "... México se aleja un poco del modelo de justicia anglosajona donde se preveía, el Principio de División de Poderes e indicó el establecimiento de tres poderes separados e independientes, en ello un sistema de complementación y desarrollo armónico."¹³

¹¹ Lucero Espinosa, Manuel. *óp. cit.* nota 5 pág. 6.

¹² Carreón Ortega, Carlos. *Juicio de Nulidad Tradicional, en Línea y Sumario*, México, Editorial Porrúa, 2011, pág. 7.

¹³ Herrera Gómez, Jesús Javier. *El contencioso administrativo federal*, México, Editorial Porrúa, 2007, pág. 5.

Por lo que, se respetó las esferas de actuación de los distintos órganos del Estado, sin que existiera la subordinación de uno sobre otro.

Debido a lo anterior, se retomó las ideas del modelo francés previstas con anterioridad en la Ley Lares, con la creación de un órgano, que fuera parte de la Administración Pública para juzgar sus actos con la ventaja que los asuntos fueran resueltos por juzgadores con conocimiento en la materia e implicó que las sentencias fueran dictadas con mayor apego a Derecho.

Con la Ley de Justicia Fiscal, se pretendió establecer un procedimiento contencioso administrativo que resolviera las controversias entre el Estado y los particulares, quedando dentro del marco del Poder Ejecutivo, y que fuera totalmente independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1.4.- Tribunal Fiscal de la Federación.

Con la entrada en vigor la Ley de Justicia Fiscal, se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, organismo de carácter administrativo y autónomo. Se trató de un órgano externo del Poder Judicial, para poder resolver los asuntos de la Administración Pública "... contaba con plena autonomía y competencia para reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o resoluciones administrativas, pero sin poder pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de esos fallos, para lo cual debía acudir al juicio de amparo."¹⁴

La competencia del Tribunal se limitó al ámbito fiscal, es decir, conoció únicamente de las controversias que se suscitaron por actos o resoluciones emitidas por autoridades fiscales hacia los contribuyentes.

Conforme a la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se estableció la ubicación jurídica que textualmente indica lo siguiente:

"El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de

¹⁴ Rodríguez Lobato, Raúl. *Derecho Fiscal*, 2º ed., México, Editorial Oxford, 2012, pág. 266.

*poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos; pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley hace.*¹⁵

También se indicó que a la instancia llevada ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se llamaría juicio porque se pasaría de una actuación oficiosa de la administración, a una fase contenciosa, y que todo juicio sería de nulidad porque éste no estaría facultado dentro de su competencia para pronunciar mandamientos dirigidos al cumplimiento de la ejecución de sus fallos, debido a que se trata de una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo.

Conforme a lo anterior, indica el jurista Serra Rojas algunas características importantes que vienen a robustecer la idea de que se trató de un tribunal materialmente jurisdiccional:¹⁶

- Formalmente ha sido una institución administrativa y materialmente realiza funciones jurisdiccionales.
- El Tribunal estuvo colocado en el marco del Poder Ejecutivo y actuaba por delegación de éste.
- Fue un Tribunal de hecho. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que para decidir una cuestión, es suficiente que se presenten los hechos aducidos en la demanda, se infiere cual es la disposición legal que rige tales hechos; pues en tal evento tiene la obligación de decidir la cuestión conforme al derecho aplicable.
- El Tribunal no tuvo facultades para decidir sobre la inconstitucionalidad de leyes o de los actos de autoridad, únicamente se limitó a reconocer su validez o en su caso declarar su nulidad.

¹⁵ Carrillo Flores, Antonio. *“La evolución del derecho administrativo mexicano en el siglo XX”* Estudios de derecho administrativo y constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G Estudios Doctrinales, 1987 número 106, pág. 195.

¹⁶ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo: doctrina, legislación y jurisprudencia*. 29ª ed., México Editorial Porrúa, 2010, pág. 130.

De acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Justicia Fiscal, el Pleno del Tribunal estuvo facultado para tomar las decisiones de carácter administrativo: como la elección de su Presidente, nombramiento y adscripción de los Magistrados por designación del Jefe de Estado con la ratificación del Senado.

Dentro de las principales aportaciones que existen en la Ley de Justicia Fiscal se encuentran las siguientes:

- Se llamaría juicio contencioso al proceso que conoció el Tribunal;
- Se establece que la Administración Pública Federal también podrá ocurrir al juicio contencioso administrativo, cuando se traten de asuntos que vayan en contra de actos emitidos legalmente a favor de un particular, que ocasiona un perjuicio al Estado, se llamaría “Juicio de Lesividad;”
- Se formuló un principio que a la fecha continua vigente, conocido como: “Principio de Litis Abierta” que consiste en que se podrá estudiar argumentos que ya fueron o no hechos por el actor; y la presunción de legalidad de los actos administrativos que ocasiona que la carga de la prueba la tenga el demandante, quien deberá ofrecer las pruebas necesarias para acreditar los extremos de su acción. Sin embargo, por jurisprudencia por contradicción de tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en julio de 2013, se restringe el derecho del particular a presentar nuevas pruebas que no fueron ofrecidas en el procedimiento que dio origen a la resolución que se impugnada ante el tribunal. A continuación se presenta un fragmento de dicho criterio:

“... no implica la oportunidad de exhibir en juicio los medios de prueba que, conforme a la ley, debió presentar en el procedimiento administrativo de origen o en el recurso administrativo respectivo para desvirtuar los hechos u

*omisiones advertidos por la autoridad administrativa, estando en posibilidad legal de hacerlo.*¹⁷

- Surge la figura de tercero interesado en el juicio contencioso administrativo y;
- Por último se podría otorgar la suspensión del procedimiento de ejecución del acto impugnado con la condición que de cubra la garantía correspondiente y también la figura que actualmente se conoce como tercero interesado.

1.5.- Código Fiscal de la Federación de 1939.

La Ley de Justicia Fiscal que dio origen al Tribunal fue abrogada para el año de 1939 y fue sustituida por el Título VI del Código Fiscal de la Federación, dicho ordenamiento reguló las relaciones fiscales entre los contribuyentes y la autoridad e incorporó lo respectivo a los sujetos, elementos de las obligaciones fiscales, el procedimiento económico coactivo, infracciones, sanciones fiscales y administrativas.

En el Código se reglamentaron los aspectos sobre la fase contenciosa (juicio), la fase oficiosa (relación tributaria) y la organización del Tribunal. Esto

¹⁷ *JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA QUE LO RIGE, NO IMPLICA PARA EL ACTOR UNA NUEVA OPORTUNIDAD DE OFRECER LAS PRUEBAS QUE, CONFORME A LA LEY, DEBIÓ EXHIBIR EN EL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN O EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO PROCEDENTE, ESTANDO EN POSIBILIDAD LEGAL DE HACERLO [MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2A./J. 69/2001 (*)*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis: 2a./J. 73/2013 (10a.) Décima Época, Registro de IUS 2004012. CONTRADICCIÓN DE TESIS 80/2001-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo del Décimo Cuarto Circuito, Segundo en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito y Primero en Materia Administrativa del Sexto Circuito. 14 de noviembre de 2001. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Rosalía Argumosa López. Tesis de jurisprudencia 69/2001. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de noviembre de dos mil uno.

Nota: La Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 528/2012, por mayoría de tres votos, determinó modificar el criterio contenido en esta tesis según se desprende de la tesis que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 917.

implicó que no únicamente se regulara el aspecto contencioso administrativo de este órgano, sino que también se realizó una extensa regulación en materia tributaria.

1.6.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1966.

El 24 de diciembre de 1966 fue expedida la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967 e inició su vigencia el 1° de abril del mismo año, siendo el primer ordenamiento específico en organizar su estructura.

La composición del Tribunal Fiscal de la Federación se estableció con veintidós Magistrados actuando en Pleno, bastando tan solo con trece para sesionar, las Salas estuvieron compuestas por tres Magistrados, radicadas en el Distrito Federal y se indicó de forma definitiva que el Presidente del Tribunal no puede formar parte de éstas.

También le otorgó al Tribunal plena autonomía conforme al artículo 1° de dicha Ley Orgánica, de esta manera se desprendió del Poder Ejecutivo, para tener el carácter de órgano judicial.

1.7.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1977.

El 27 de diciembre de 1977 bajo el gobierno del presidente José López Portillo se promulgó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978 y cuya vigencia inició el 1° de agosto de 1978.

Esta ley surge con el afán de solucionar el problema del rezago de la resolución de los asuntos y la conveniencia de desconcentrar la competencia del Tribunal, a fin de acercar la justicia impartida a los gobernados se crean trece Salas, que se denominaron Salas Regionales y se dividió al país en razón del territorio en un total de once regiones. A partir de este momento comenzó la

creación de diferentes demarcaciones para ejercer su competencia de conformidad con el artículo 21 de esta Ley.

Conforme a este ordenamiento, se dividió en dos órganos diferentes: Sala Superior y las Regionales, ésta tuvo jerarquía respecto de las demás, con facultades administrativas de vigilancia y fue el emisor de la jurisprudencia obligatoria para el resto del Tribunal, tuvo sede en el Distrito Federal y desapareció la figura del Pleno integrado por todos los Magistrados.

Es necesario enfatizar que para el año de 1979 entró en vigencia la Ley de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que estableció la competencia en materia fiscal de esta entidad. Sin embargo, no hubo modificaciones en el ordenamiento jurídico del Tribunal Fiscal de la Federación y durante este año se dio competencia concurrente sobre la misma materia, situación que motivo al Ejecutivo que por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de este año, con lo cual se suprimieron las fracciones I y III del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal de referencia a las autoridades del Departamento de Distrito Federal y se plasmó la competencia únicamente respecto de autoridades federales.

1.8.- Código Fiscal de la Federación de 1981.

Para el año de 1981 se promulgó un nuevo cuerpo normativo en materia fiscal obedeciendo a los problemas económicos que estaba viviendo el país, las principales novedades de este Código son:

- Por primera vez "... se considera como parte de las contribuciones las aportaciones de seguridad social y las contribuciones de mejoras, enfocadas a obras hidráulicas,"¹⁸
- Se implementan multas fijas para sancionar omisiones de contribuciones y;

¹⁸ Iturbide Rivas, Arturo. *óp. cit.* nota 3, pág. 79.

- El legislador cambia el término “causante” por el de “contribuyente”.

En el año de 1983 se dio una reforma constitucional respecto de las facultades que tiene el Congreso de la Unión; por consiguiente el artículo 73 estableció atribuciones para instaurar tribunales administrativos, quedando la fracción XXXI-H de la siguiente manera:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad: (...)

“Para expedir leyes que instituyan tribunales de los contenciosos-administrativo dotados de plena autonomía para dictar fallos, que tenga a su cargo dirimir controversias que se susciten ante 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;”

Posteriormente, a partir de 1990 se previó el recurso de revisión a favor de las autoridades que formaron parte del proceso para combatir la sentencia que emitiera las Salas Regionales y Superior del Tribunal, que sería conocido por los Tribunales Colegiados de Circuito existentes en su momento, para respetar lo establecido en el artículo 104 constitucional, se derogaron los párrafos segundos, tercero y cuarto de la fracción I y se adicionó con la fracción I –B, que indicaba lo siguiente:

Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: (...)

I -B De los recursos de Revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta constitución, sólo en los casos que señalan las leyes (...)

Actualmente el recurso de revisión se encuentra en el artículo 104, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se interpone en contra de las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren el mencionado artículo 73, fracción XXI-H constitucional.

1.9.- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Mediante decreto de reforma publicado el 31 de diciembre de 2000 en el Diario Oficial de la Federación, el legislador cambió el nombre de Tribunal Federal Fiscal por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ordenando lo siguiente:

Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación

Artículo Décimo Primero. En relación con las modificaciones a que se refiere el Artículo Décimo de este Decreto, se estará a lo siguiente: (...)

III. Se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En consecuencia, se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación tanto en su título como en sus disposiciones, así como en todas aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes fiscales y administrativas federales, en las que se cite al Tribunal Fiscal de la Federación, para sustituir ese nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La nueva denominación del Tribunal, originó que fuera competente para conocer tanto de la materia fiscal y administrativa.

Además, se realizaron importantes cambios en la Ley Orgánica del Tribunal, entre los que destacan los siguientes:

- Se cambia el nombre de “procedimiento contencioso administrativo” por el de “juicio contencioso administrativo;”
- El actor debe señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en la jurisdicción de la Sala Regional; en caso contrario, se le realizará por medio de lista, que se fijará en un lugar visible de la sede de la sala;
- Se determina como facultad potestativa de las Salas, y a petición de parte, otorgar la suspensión de la ejecución del acto impugnado;
- Se establece la posibilidad de señalar dirección de correo electrónico para recibir notificaciones y;

- Se faculta al pleno de la Sala Superior para establecer jurisprudencia por contradicción de tesis.

Conforme a su ley orgánica y mediante acuerdo emitido en los primeros días de febrero del 2001, el Pleno de la Sala Superior determinó los límites y denominaciones de las regiones del Tribunal, es decir, estableció la competencia territorial de las distintas Salas Regionales del Tribunal.

1.10.- Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

El 1° de diciembre de 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación entrando en vigencia hasta el primer día del año siguiente la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, por consiguiente se derogó el Título VI del Código Fiscal de la Federación debido a que la competencia del Tribunal ya no solo es en materia fiscal, sino que ahora abarca gran parte de la materia administrativa.

Para el año 2006, se adicionó un segundo párrafo al artículo 1° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la que se estableció la que la Sala Superior elaborará el proyecto de presupuesto y posteriormente se enviará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su incorporación en el Presupuesto de Egresos de la Federación, una vez aprobado lo ejerce directamente.

Actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está facultado para revisar la legalidad de los actos administrativos de la Administración Pública, centralizada y descentralizada, con excepción a la materia electoral, justicia laboral, y agraria, ni el Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

En los casos donde se declare la nulidad y se deba dictar una nueva resolución, el Tribunal deberá precisar los términos conforme a los cuales la autoridad demandada deberá ser dictada la nueva resolución, salvo que se trate

de mandar a reponer el procedimiento o se limite a reconocer la ineficacia de un acto favorable y que se encuentra en la legislación vigente.

Además, se realizaron modificaciones respecto de los requisitos que debe tener la demanda, debiendo precisar lo que se pida (*causa petendi*).¹⁹ Cuando se traten de sentencias que condenen a la autoridad respecto de la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, previo a constatarlo. Debido a esto, se considera al Tribunal como un órgano jurisdiccional. Sin embargo, no posee los medios efectivos para hacer valer sus sentencias.²⁰

La naturaleza jurídica de este órgano conforme a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2007, establece lo siguiente:

De la Naturaleza e Integración del Tribunal

Artículo 1.- 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.

Con base en los artículo 14 y 15 de la Ley Orgánica se establece la competencia material que tienen las Salas Regionales, así el artículo 34 del mismo ordenamiento establece la competencia en razón del territorio.

En cuanto a la competencia material establece el artículo 14 que el Tribunal conocerá de: las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que sean dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, que determina una obligación fiscal en cantidad física o bases de la liquidación; las que nieguen la devolución; las que nieguen la devolución de un

¹⁹ *Causa petendi*:

Causa de pedir, es decir, los motivos que originan el ejercicio de una acción, los cuales pueden calificarse en supuestos de hechos previstos en el ordenamiento jurídico, cuyas consecuencias jurídicas fundamentan el petitum del proceso. Con esta expresión, que literalmente significa causa de pedir, se alude al título o fundamento de la pretensión procesal que se formula en la demanda y que constituye uno de los elementos básicos con la que el actor acude ante el juzgador.

Palomar de Miguel, Juan. *Diccionario para Juristas*, México Editorial Porrúa, 2008, Tomo II, pág. 915.

²⁰ *Vid Supra*, Capítulo 2, Numeral 2.14.

ingreso regulado por el Código Fiscal de la Federación, percibido indebidamente por el Estado; las que impongan multas por infracción a normas administrativas federales; las que causen un agravio.

En materia administrativa versa sobre pensiones civiles y militares; sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrados por la Administración Pública centralizada; sobre responsabilidades resarcitorias provenientes de daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales; sobre las que imponga sanciones administrativas por responsabilidades a servidores públicos; requerimientos de pago de garantías a favor de la Federación, Estado y Municipios, y a las que nieguen a los particulares la indemnización por daños y perjuicios; asimismo de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Tiene competencia para conocer de resoluciones relativas a la materia de comercio exterior, respecto de las resoluciones definitivas que se dicten al resolver el recurso de revocación; también conocerá de los juicios que se promuevan en contra de una resolución de una negativa ficta que se configure o de la negativa de la autoridad para expedir la constancia de la resolución de positiva ficta.²¹

También es competente para conocer de los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación, salvo se trate de reglamentos de conformidad con artículo 14, la fracción XVI, penúltimo párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

El artículo 15 establece que el Tribunal conocerá de los asuntos sobre de las resoluciones definitivas en tenor de la Ley Federal de Responsabilidades

²¹ Cfr. Lucero Espinosa, Manuel. *óp. cit.*, nota 5, pág. 44.

Administrativas de los Servidores Públicos, así como de los recursos administrativos previstos.

Asimismo, el Tribunal tiene competencia material prevista en otras leyes, como en la Ley de Coordinación Fiscal, Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, sobre los actos de la Auditoría Superior de la Federación previsto en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Adicionalmente, el Tribunal tiene “competencia por afinidad” es decir, aquella que establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación por criterios jurisprudenciales, como los asuntos derivados de la prestación de servicios de los agentes de la policía judicial federal,²² así como de los asuntos derivados de la prestación de servicios de los miembros del Servicio Exterior Mexicano. Para atender y resolver todos los asuntos presentados de manera pronta el Congreso de la Unión decidió realizar una reforma dentro de Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo se adicionó un capítulo respecto del juicio en línea.

Por decreto de reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que se publicó el 12 de junio de 2009 en el Diario Oficial de la Federación establece la posibilidad para el ciudadano de que el juicio contencioso administrativo se promueva, sustancie y resuelva en línea, es decir, a través del Sistema de Justicia en Línea prescindiendo del papel e integrándose todas las promociones de las partes y actuaciones jurisdiccionales en expedientes digitales.

En el artículo segundo transitorio del decreto referido, se estableció como obligación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que a los dieciochos meses contados a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo. Por

²² *COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS ASUNTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS AGENTES DE LA POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tesis: 2a. CLXI/98 Novena Época Registro de IUS 194905.

lo que, el juicio en línea estuvo disponible para los justiciables a partir del 13 de diciembre de 2010. De esta manera, inicio al desarrollo e instrumentación del Sistema de Justicia en Línea a través del cual se substanciará y resolverá el juicio contencioso administrativo en todas sus etapas por medio de una sola plataforma tecnológica.

El juicio en línea es una figura jurídica, en la cual se busca que la substanciación del procedimiento contencioso administrativo sea más eficiente, más rápida y pueda atender la gran cantidad de demandas que se interponen ante el tribunal día a día; así esta reforma adicionó al artículo 1-A lo define como:

Artículo 1 –A. para los efectos se esta Ley se entenderá por: (...)

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

Se define el juicio en línea "... como la substanciación y resolución del mismo juicio en todas sus etapas a través del sistema de juicio en línea, es decir, la demanda inicial y las subsecuentes promociones, así como las resoluciones y notificaciones respectivas se interponen en documentos electrónicos y se remiten al usuario a través del sistema en línea, mismo que integra las actuaciones procesales en un expediente electrónico."²³

Esta figura surgió para poder cubrir la necesidad de impartición de justicia dentro del Estado, por consiguiente el hombre se allega de diferentes herramientas tecnológicas como lo es el uso del Internet y de la computadora, inventos del siglo XX que han cambiado la forma de vida del ser humano en muy poco tiempo. Debido a lo anterior, esta reforma a criterio del legislador buscó la manera de modernizar la forma de administrar justicia en materia fiscal y administrativa.

²³ Morales Gutiérrez Guillermo. *El juicio en línea. De lo contencioso administrativo*. México. Editorial Oxford University Press, 2012, pág. 54.

La idea de que el juicio contencioso administrativo en línea es hacer uso de las nuevas tecnologías de la información para atender el rezago de la gran cantidad de expedientes que se encuentran tramitándose ante el Tribunal y que por exceso de trabajo no es posible atender de la manera adecuada y pertinente.

Debido a lo anterior, se adicionó el capítulo X a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el que se lleva el mismo proceso, se respetan las mismas figuras procesales y los plazos anteriormente establecidos, pero con la gran diferencia de que se llevan a cabo por medio electrónicos, como lo es el Internet y una computadora. Por medio del Acuerdo E/JGA/16/2011, emitido por la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicado el 4 de mayo de 2011 en el Diario Oficial de la Federación, en el que se establecen los Lineamientos Técnicos y Formales para la Sustanciación del Juicio en Línea, en el cual se indican los requisitos de fondo y forma que deben ser atendidos para que pueda tramitar su juicio por esta vía.

De esta manera, se parte del supuesto de que todos los justiciables tienen acceso a estos medios informáticos y el conocimiento para su uso. En principio permitiría ampliar el margen de administración de justicia y beneficiaría al ciudadano, mientras en lo que respecta al Tribunal agilizaría el trámite y las diferentes actuaciones del juicio.

En otro orden de ideas, en el año de 2010, se crearon dos Salas Especializadas dentro de este órgano jurisdiccional en razón de la materia; con la intención de agilizar su instrucción debido a la especialización de los asuntos. Además de elevar la calidad de sus resoluciones y que, asimismo, por exclusión la mayoría de las Salas Regionales se concentrarán en el conocimiento de juicios en los que se controvertan aspectos tributarios mediante el Acuerdo G/40/2011 por el que se reforma el artículo 23 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación

Como consecuencia, se implementó la Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual, con competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas a que se refiere el artículo 14, fracciones XI, XII, XIV, penúltimo y último párrafos de la Ley, dictadas con fundamento en la Ley de la Propiedad Industrial, en la Ley Federal del Derecho de Autor, en la Ley Federal de Variedades Vegetales, así como en los demás ordenamientos que regulan la Propiedad Intelectual, o que tengan alguna intrusión en las citadas materias.

También se creó la Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación, desde el 1º de julio de 2013,²⁴ que conoce de los juicios contenciosos administrativos en contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos, que encuadren en los supuestos previstos por las fracciones III, XI, XII y XIV, penúltimo y último párrafo, del artículo 14 de la Ley, dictadas por los Órganos Reguladores a que se refiere esta fracción, Secretarías de Estado, entidades de la Administración Pública Federal, así como por las entidades federativas en los casos de coordinación y concurrencia previamente establecidos en la legislación correspondiente, directamente relacionadas con las materias que sean competencia de los Órganos Reguladores de la Actividad del Estado.²⁵

²⁴ Anteriormente se denominó Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado.

²⁵ Conforme al artículo 23 del Reglamento Interno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los órganos Reguladores de la Actividad del Estado son:

- a) Comisión Federal de Competencia (CFC), en lo que resulte competente.
- b) Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL)
- c) Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) en lo que resulte competente y no sea del conocimiento de la Sala Especializada en Propiedad Intelectual.
- d) Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)
- e) Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA)
- f) Comisión Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo Internacional (CNFTAI)
- g) Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)
- h) Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias (CNSNS)
- i) Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF)
- j) (Derogado)
- k) Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR)
- l) Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF)

También es competente respecto de los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas y actos administrativos que encuadren en los supuestos previstos por las fracciones III, XI, XII y XIV, penúltimo y último párrafo, del artículo 14 de la Ley, dictadas con fundamento en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley General de Vida Silvestre, Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos, Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, Ley General de Cambio Climático, así como en los demás ordenamientos que regulan la materia de Protección al Medio Ambiente, o que tengan alguna injerencia en la citada materia, que no sea del conocimiento de la Sala Especializada en Propiedad Intelectual. Resuelve en los juicios que se promuevan contra normas oficiales mexicanas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, cuando sean autoaplicativas o cuando se controviertan en unión o con motivo del primer acto de aplicación, de conformidad con lo previsto por el artículo 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La creación de esta Sala Especializada obedeció a la evolución de dichos órganos reguladores, que debido a su transformación han marcado un parámetro para la estructura económica del país, tomando en cuenta que se les han transferido algunas funciones y facultades de las secretarías de Estado, con el objetivo de diseñar, implementar y reforzar la regulación de materias específicas, por lo que están destinados a determinados sectores de la economía y su función consiste en estabilizar las decisiones en torno a ciertas políticas regulatorias vinculadas con servicios al público, al actuar como agentes capaces de orientar las agendas y con ello establecer las condiciones para alcanzar los objetivos de los ordenamientos legales, por lo que han sido concebidos como órganos administrativos autónomos que proporcionan garantías de regulación, vigilancia y control respecto de los agentes del mercado.

m) Comisión Reguladora de Energía (CRE)

n) Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA)

En consecuencia, la creación de la mencionada Sala atiende a que las facultades y resoluciones de los órganos reguladores tienen repercusiones en la esfera jurídica de los gobernados, por lo cual el ámbito competencial de aquélla abarca a las secretarías de Estado y entidades paraestatales que tengan una relación administrativa de dependencia o coordinación con aquéllos.

Posteriormente, en enero de 2011 se adicionó a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo un nuevo capítulo y surge el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria, en el que los plazos son más cortos, atendiendo a las materias y a la cuantía sobre la cual verse el asunto presentado, conforme a los supuestos establecidos en los numerales 58-2 y 58-3; este procedimiento no es optativo a diferencia del juicio en línea, por lo que si el asunto que se presente encuadra en la hipótesis legal se llevará por esta vía.

Se debe comprender por la expresión “sumario” la realización de un procedimiento sucinto y abreviado, sin perder las formalidades de un proceso normal o tradicional, la regla que lo regula asegura que se tramite con rapidez.

Por consiguiente, al juicio sumario, como una derivación del juicio ordinario le son aplicables todas las disposiciones que rigen el juicio contencioso administrativo, reduciendo únicamente los plazos en cuanto a la substanciación del proceso, los incidentes y los recursos que conlleve, además de facultar al Magistrado Instructor para que él sea el que dicte la sentencia, en un plazo de diez días siguientes al cierre de instrucción del juicio.

Actualmente los tres procedimientos se encuentran vigentes, el juicio tradicional y el juicio en línea se llevan de forma simultánea. Desde finales del año 2012, se encuentra una Sala Especializada de Juicio en Línea dentro de las instalaciones de las Salas Regionales Metropolitanas en el Tribunal encargada de substanciarlo. Respecto de la vía sumaria, se tiene previsto que pueda llevarse tanto en la vía tradicional como en línea, toda vez que su tramitación depende de que se encuadre dentro de los supuestos establecidos.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es probablemente el órgano jurisdiccional más dinámico que ha existido en la historia del Derecho Mexicano, porque se trata de un órgano del Estado que surgió a mitad del siglo XIX y que en pleno siglo XXI continúa en constante cambio. Actualmente existen 22 regiones, con un total de 43 Salas Regionales, sin contar las Salas Especializadas y las Salas Auxiliares.

Ha sufrido grandes cambios a efecto de adecuarlo a su nueva función así que hace varios años dejó de ser un tribunal de anulación, debido a que actualmente se trata de un tribunal de plena jurisdicción, con facultades para declarar la existencia de un derecho subjetivo violado condenando a la autoridad a su restablecimiento y cumplimiento, y así convertirlo en un órgano jurisdiccional, acorde a las necesidades y exigencias de la sociedad mexicana.

CAPITULO II.- EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, COMO PROCESO.

2.- Concepto de Proceso.

Etimológicamente, la palabra proceso deriva de “*procedere*” que significa en sus acepciones: avanzar, caminar, trayectoria a seguir hacia un fin propuesto o determinado. En un sentido amplio, la expresión proceso da la idea del estado dinámico correspondiente a cualquier fenómeno que se desenvuelve o desarrolle.

“La palabra proceso significa un conjunto de fenómenos, de actos o acontecimientos que suceden en el tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones de solidaridad o vinculación.”²⁶

El proceso jurídico es una serie de actos que suceden regularmente en el tiempo y se encuentran concatenados entre sí por el fin u objeto que se quiere realizar con ellos. Lo que le da unidad al conjunto y vinculación a éstos, es precisamente la finalidad que persigue.

El jurista Ramiro Podetti, define el proceso:

“... como un fenómeno específico jurídicamente regulado que nace con la petición de protección jurídica del actor ante el poder jurisdiccional, se desarrolla gracias al ejercicio por el órgano y los sujetos de las diversas facultades que integran la acción, mediante las formas procesales y que tiene por fin la actuación del derecho objetivo en procuración de la satisfacción del interés individual de los sujetos y en general del mantenimiento inalterado del orden jurídico estadual.”²⁷

2.1- Naturaleza jurídica del proceso.

Por su parte, el jurista Eduardo Couture advierte que el estudio de naturaleza jurídica del proceso consiste ante todo en determinar si este fenómeno

²⁶ Flores García, Fernando. *Teoría General de la Composición del Litigio*, México, Editorial Porrúa, 2003, pág. 419.

²⁷ Citado por Arrellano García, Carlos, *Teoría General del Proceso*, 18ª ed., México, Editorial Porrúa, 2012, pág. 5.

forma parte de alguna de las categorías conocidas del Derecho o si por el contrario, constituye por sí sola una especial. A continuación, se presenta una explicación breve de las teorías más importantes al respecto.

2.1.1- Teoría del proceso como contrato.

La teoría que entendió el proceso como un contrato originado en el acuerdo de voluntades de las partes pudo tener alguna justificación en la *litis contestatio*, que era un acuerdo celebrado ante el pretor, en que las partes sentaban las bases del juicio, a partir del establecimiento de la *extraordinaria cognitio*, que careció de toda sustentación debido a que el proceso jurisdiccional no requiere un acuerdo previo entre las partes para que pueda iniciar y desarrollarse ante el juzgador.

Al respecto, se ha hecho la crítica en el sentido de que "... el proceso no es un acuerdo voluntades de las partes y que la *litis contestaio* no correspondía al procedimiento judicial que se seguía ante el juez, sino ante el pretor."²⁸

2.1.2.- Teoría del proceso como una relación jurídica.

El alemán Von Büllow concibió el proceso como una relación jurídica que se caracteriza por su autonomía o independencia, que se deducen dentro del mismo y que engloba todos los derechos y deberes que se producen en las distintas fases del procedimiento. Se refiere a una correlación de Derecho Público, que tiene su origen en una *litis contestatio*.

Por tanto, se trata de una relación jurídica entre el juez y las partes, al momento de su perfeccionamiento surgen dos obligaciones básicas: La primera es que el órgano jurisdiccional asuma la tarea de decidir la contienda y; la segunda a que las partes quedan sometidas a la resolución proveída por el juzgador.

Esto es acerca de deberes puramente procesales, para que se produzcan es necesario que se cumplan determinados requisitos denominados, presupuestos procesales, que son los requerimientos de admisibilidad y condiciones previas a la

²⁸ Flores García, Fernando, *óp. cit.*, nota 26, pág. 423.

tramitación de cualquier relación procesal. Sin embargo, se ha criticado el concepto de relación jurídica, debido a que se ha considerado que no existe una relación entre éstos.

2.1.3.- Teoría del proceso como institución.

El procesalista Briseño Sierra definió el proceso "... como institución, es una forma jurídica que contiene un sistema de reglas para garantizar el interés colectivo y satisfacer el interés privado mediante la exigencia de responsabilidad y concesión de facultades; sistema por el cual se modifica la posición subjetiva alterando su capacidad."²⁹ Así la institución se compone de los elementos fundamentales que son la trama y la urdimbre de un tejido: la idea objetiva y el conjunto de las voluntades que se adhieren a ésta para su realización.

2.2.- Principios procesales.

Los principios procesales son criterios o ideas fundamentales contenidos en forma explícita o implícita en el ordenamiento jurídico que enseñan las características principales del proceso.

*"Éstos principios tienen una doble función, por un lado permiten determinar cuáles son las características más importantes de los sectores y ramas del derecho procesal; y por el otro lado, contribuyen a dirigir la actividad procesal, sean proporcionando criterios para la interpretación de la ley procesal o auxiliando en la integración de la misma."*³⁰

- Principio de igualdad entre las partes: Está contenido dentro del artículo 13 de la Constitución Federal; el cual le impone al juzgador y al legislador el deber de conferir a las partes en el proceso las mismas oportunidades procesales para exponer sus pretensiones y excepciones, para probar los hechos en que se basen y expresar sus propios alegatos o conclusiones.

²⁹ *Ídem.*

³⁰ Ovalle Favela, José, *Teoría General del Proceso*, 8° ed., México, Editorial Oxford University Press, 2010, pág. 199.

- Principio de eventualidad: Exige a las partes el deber de presentar en forma simultánea y no sucesiva, todas las acciones y excepciones, las alegaciones y pruebas que correspondan a un acto o una etapa procesal, independientemente de que sean o no compatibles y aun cuando se estime fundando alguno de los puntos y se haga innecesario el estudio de los demás.³¹
- Principio de publicidad: "... es el principio según por el cual debe ofrecerse al público la posibilidad como regla de presenciar de vista los asuntos. Permite a todo el mundo la ocasión de seguir la marcha del proceso y con ella de controlar la conducta y declaraciones del juez, de las partes, de los testigos y de todas las demás personas que intervienen."
- Principio de economía procesal: "... se debe de tratar de lograr en el proceso los mayores resultados posibles, con el menor empleo de actividades, recursos y tiempos, que se simplifiquen los procedimientos: se delimite con precisión el litigio, sólo se admitan y practiquen pruebas que sean pertinentes y relevantes para la decisión de la causa."³²
- Principio de la eficacia procesal: Establece que la duración del proceso no debe redundar en perjuicio del vencedor, por lo cual la sentencia debe retrotraer sus efectos al momento en que se entabló la demanda, para que la resolución sea eficiente.

2.3.- Etapas procesales.

Como se ha mencionado, el proceso es una sucesión de actos y hechos que tienen una vinculación entre sí, sus efectos se verifican progresivamente durante determinado tiempo en razón del fin que persigue.

³¹ *Ibidem*, pág. 202.

³² Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, 10° ed., México, Editorial Oxford University Press, 2004, pág. 204.

En la primera etapa se fija la postura, o parte introductoria en la que se concretan los escritos de demanda y su contestación, donde se debe resolver sobre su admisibilidad y ordenar el emplazamiento de la parte demandada.

La siguiente fase es la probatoria o demostrativa, tiene como finalidad que las partes aporten los medios de prueba necesarios. Aquí se estudia su admisión o rechazo, así como su preparación, práctica, ejecución o desahogo con el objeto de verificar los hechos afirmativos de la fase introductoria.

La tercera etapa es la conclusiva, en que las partes expresan sus alegatos respecto de la actividad procesal precedente y el juzgador expone sus conclusiones en la sentencia, con la que se pone término al proceso en una primera instancia. Eventualmente, puede dar inicio a una segunda, cuando se refute la sentencia, a esto se le conoce como impugnación activa.

Otra fase de carácter ocasional es la ejecución procesal, se presenta cuando la parte que obtuvo la sentencia acorde a sus pretensiones solicita al juez que ejecute a cumplir su pronunciamiento conforme a lo dictado por él, toda vez que no se ha dado acatamiento.

2.4.- El juicio contencioso administrativo.

El juicio contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de la Administración Pública, "... representa una instancia en la que el individuo pretende lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se vean afectados por los actos administrativos."³³

Para el procesalista Carlos Ortega, el juicio contencioso administrativo federal "... es una instancia de salvaguarda de los derechos e intereses de los particulares que ha ido evolucionando, demostrando a lo largo del tiempo la

³³ Lucero Espinosa, Manuel. *óp. cit.* nota 5, pág. 18.

profesionalización y especialización de los integrantes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”³⁴

2.4.1.- Partes en el juicio contencioso administrativo.

Generalmente dentro de cualquier proceso existen dos partes: el actor que reclama la satisfacción de una pretensión y por otro lado se encuentra la parte demandada de quien se pretende realice una conducta conforme a la norma jurídica; la presencia de ambos es una consecuencia del principio de contradicción.

El concepto de parte es estrictamente procesal y esa calidad está dada por la titularidad activa o pasiva de una pretensión y es totalmente independiente de la efectiva existencia de la relación jurídica sustancial, sobre cuyo mérito se pronunciará la sentencia. Al respecto, el artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, apunta quienes son las partes en este proceso.

2.4.1.1.- El demandante.

En primer lugar, se indica que es parte en el proceso el actor o demandante, que es quien promueve y puede tener el carácter de particular o autoridad administrativa.

Cuando el demandante sea un particular, es debido a que el acto o la resolución emitida por la autoridad le genera un agravio, afecta sus intereses y tiene como pretensión que se anule o deje de surtir sus efectos.

Para que el actor pueda ser parte del proceso debe tener legitimación, que puede ser de dos maneras. La primera se conoce como *ad causam* (o legitimación en la causa), es aquella donde es necesario que se demuestre que la resolución impugnada afecta sus intereses jurídicos y le causa agravio. El Poder Judicial de la Federación ha establecido al respecto:

³⁴ Ortega Carreón, Carlos Alberto. *óp cit.* nota 12, pág. 89.

La legitimación "ad causam" es una condición para el ejercicio de la acción que implica la necesidad de que la demanda sea presentada por quien tenga la titularidad de derecho que se cuestione; esto es, que la acción sea entablada por aquella persona que la ley considera como particularmente idónea para estimular en el caso concreto la función jurisdiccional.³⁵

La segunda es nombrada como *ad procesum* (legitimación procesal) que se genera cuando el demandante no promueve por sí mismo y es necesario demostrar a nombre de quien lo hace y exhibir los documentos con los que acredite su representación legal.

Por otra parte, si se trata de una autoridad que tiene la pretensión de que se declare la nulidad de un acto o resolución que favorece a un particular por ser nociva al interés público o infringir al ordenamiento a este procedimiento, conforme a la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se le conoce juicio de lesividad.

Una característica muy importante del juicio de lesividad es la temporalidad que tiene la a autoridad para hacerlo valer ante este órgano jurisdiccional, que es de cinco años a partir de que surta efectos la notificación del acto favorable, a diferencia del juicio contencioso administrativo donde el particular, cuando actúa como actor, cuenta únicamente con cuarenta y cinco días o quince días si se trata del juicio de nulidad en la vía sumaria.

Acerca de esta diferencia, el Poder Judicial de la Federación ha indicado que no existe desigualdad procesal; porque a su consideración, es necesario que se le otorgue un plazo más amplio en atención a la gran cantidad de resoluciones que se emiten y por el tiempo que tarda la autoridad en advertir que se lesiona el interés público, si se le concediera el mismo que al actor, una vez vencido, la resolución quedaría firme por consentimiento tácito, es decir, por no presentar su

³⁵ *LEGITIMACION AD CAUSAM. CONCEPTO*, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tercera Sala, Volumen 69, Cuarta Parte, pág. 43.

demanda a tiempo, con lo cual no tendría razón de ser la figura de la prescripción de los créditos fiscales.³⁶

En otro orden de ideas, debido a la reforma al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2010 se vislumbra para un futuro la acción colectiva en el contencioso administrativo, que establece en su tercer párrafo lo siguiente:

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

El proyecto de adición del Libro Quinto, denominado “De las acciones colectivas” integrado por los nuevos artículos 578 al 625 del Código Federal de Procedimientos Civiles, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 2011. En el numeral 581 establece la definición de una acción colectiva y su clasificación.³⁷

³⁶ JUICIO DE LESIVIDAD. EL PLAZO QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 207 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005, PARA PROMOVERLO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: P. XXXVII/2007, Novena Época, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, pág. 23, Registro de IUS 170713.

³⁷ Artículo 581.- Para los efectos de este Código, los derechos citados en el artículo anterior se ejercerán a través de las siguientes acciones colectivas, que se clasificarán en:

I. Acción difusa: Es aquella de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses difusos, cuyo titular es una colectividad indeterminada, que tiene por objeto reclamar judicialmente del demandado la reparación del daño causado a la colectividad, consistente en la restitución de las cosas al estado que guardaren antes de la afectación, o en su caso al cumplimiento sustituto de acuerdo a la afectación de los derechos o intereses de la colectividad, sin que necesariamente exista vínculo jurídico alguno entre dicha colectividad y el demandado.

II. Acción colectiva en sentido estricto: Es aquella de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses colectivos, cuyo titular es una colectividad determinada o determinable con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente del demandado, la reparación del daño causado consistente en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas, así como a cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo y que deriva de un vínculo jurídico común existente por mandato de ley entre la colectividad y el demandado.

III. Acción individual homogénea: Es aquella de naturaleza divisible, que se ejerce para tutelar derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, cuyos titulares son los individuos agrupados con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente de un tercero el cumplimiento forzoso de un contrato o su rescisión con sus consecuencias y efectos según la legislación aplicable.

Artículo 578.- La defensa y protección de los derechos e intereses colectivos será ejercida ante los Tribunales de la Federación con las modalidades que se señalen en este Título, y sólo podrán promoverse en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente.

La acción colectiva protege los derechos de un grupo social determinado o determinable, con base en circunstancias comunes, por lo cual, sus miembros deben estar ligados entre sí o con la contraparte, por un vínculo jurídico previo. De tal manera, en un principio serían competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa las resoluciones definitivas que se adecuen a los supuestos de procedencia, es decir, en materia de consumos de bienes o servicios públicos para el público en general, en medio ambiente, además de propiedad intelectual ante la resolución que conceda una denominación de origen³⁸ o sobre una obra pública cuando afecte a los miembros de una localidad.³⁹ Sin embargo, a la fecha aún no se dan las modificaciones correspondientes en la legislación contenciosa administrativa federal.

2.4.1.2.- El demandado.

“En términos generales, el demandado es la persona contra la cual se endereza una demanda jurisdiccional y se le exige el cumplimiento una obligación o prestación determinada.”⁴⁰ Si se trata de un juicio contencioso administrativo, la parte demandada será la autoridad que emitió el acto o resolución administrativa que se impugna; si es un particular, corresponde a un juicio de lesividad porque es resolución que lo beneficia.

Se entiende por resolución favorable como “... aquél acto de la autoridad administrativa emitido de manera concreta, particular o individual, precisándose una situación jurídica a favor de una persona física o moral dictada con violación

³⁸ Conforme a la Ley de la Propiedad Industrial, se entiende por denominación de origen lo siguiente:

Artículo 156.- Se entiende por denominación de origen, el nombre de una región geográfica del país que sirva para designar un producto originario de la misma, y cuya calidad o característica se deban exclusivamente al medio geográfico, comprendido en éste los factores naturales y los humanos.

³⁹ *Vid Infra:* Capítulo 1, numeral 1.9

⁴⁰ Lucero Espinosa, Manuel. *óp. cit.* nota 5, pág. 108.

de la ley aplicada, como resultado de una interpretación errónea de ella.”⁴¹ Ésta únicamente puede ser modificada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad con el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación.

Debido a lo anterior, el mencionado órgano jurisdiccional está facultado para modificar el sentido de las resoluciones en la materia administrativa y fiscal, opera como un mecanismo de control de legalidad en favor del particular; debido a que evita que se modifiquen o revoquen las resoluciones de la autoridad administrativa de manera arbitraria, lo que provocaría incertidumbre jurídica.

2.4.1.3.- El Titular del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado.

Es parte en el juicio el Titular del Servicio de Administración Tributaria, la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado en los juicios en que se controvertan resoluciones de autoridades fiscales de las entidades coordinadas que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias que conoce el Tribunal; de conformidad con el artículo 14 de la Ley de Coordinación Fiscal;⁴² por tal motivo, se deberá emplazar en su carácter de demandado, en caso de no hacerlo se privaría el derecho de apersonarse en el

⁴¹ Margáin Manautou, Emilio. *óp cit*, nota9, pág. 327.

⁴² Artículo 14.- Las autoridades fiscales de las entidades que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las de sus Municipios, en su caso, serán consideradas, en el ejercicio de las facultades a que se refieren los convenios o acuerdos respectivos, como autoridades fiscales federales. En contra de los actos que realicen cuando actúen de conformidad con este precepto, sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservará la facultad de fijar a las entidades y a sus Municipios los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos.

juicio y expresar sus argumentos defensivos respecto de los hechos planteados por el demandante, lo que resultaría una violación al proceso.⁴³

2.4.1.4.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Conforme a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, podría ser parte en el proceso esta dependencia del Poder Ejecutivo Federal en aquellos juicios en que se controvierte el interés fiscal de la Federación, que es el derecho que tiene el Estado a la percepción de un pago, por medio de los diferentes órganos facultados para ello. Debido a la importancia que le representa la obtención de los ingresos para la consecución de sus actividades; es indiscutible que cuando se controviertan resoluciones sobre los ingresos tendrá interés en que subsista la resolución impugnada. Sin embargo, esto fue vigente hasta antes de la publicación de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995.⁴⁴

En dicho ordenamiento se establece que el Servicio de Administración Tributaria, con base en el artículo 7, fracción III, representará el interés de la Federación en controversias fiscales, en específico su Administración General Jurídica, conforme al artículo 22, en su fracción X, de su Reglamento Interior, que indica que en toda clase de juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, contra resoluciones o actos de éstos o de las autoridades fiscales de las entidades federativas por la aplicación que dichas autoridades hagan de las

⁴³ VII-P-2aS-307.- VIOLACIÓN SUSTANCIAL DEL PROCEDIMIENTO. SE ACTUALIZA CUANDO NO SE EMPLAZA COMO DEMANDADO AL JEFE DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, SI LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA ESTÁ EMITIDA CON FUNDAMENTO EN CONVENIOS O ACUERDOS EN MATERIA DE COORDINACIÓN. Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Séptima Época. Año III. No. 21. Abril 2013. pág. 363.

⁴⁴ La Ley del Servicio de Administración Tributaria entro en vigor el 1° de julio de 1997.

Debido a lo anterior, conforme al artículo cuarto transitorio del mencionado ordenamiento se establece que en el periodo en lo que entra en vigor la mencionada Ley los asuntos que se encuentren en trámite ante alguna de las unidades administrativas de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que pasen a formar parte del Servicio de Administración Tributaria, o los recursos administrativos interpuestos en contra de actos o resoluciones de tales unidades administrativas, se seguirán tramitando ante el Servicio de Administración Tributaria o serán resueltos por el mismo, cuando se encuentren vinculados con la materia objeto de dicho ordenamiento.

leyes fiscales federales en cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal, con base en el artículo 13 de la Ley Nacional de Coordinación Fiscal.⁴⁵ Por lo que, si aún existen juicios anteriores a la entrada en vigor de dicha ley sería parte directamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2.4.1.5.- El tercero interesado.

Por último, puede ser parte en el proceso el tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión que tenga el actor, su intervención en la colaboración con la parte demandada respecto de sus excepciones y defensas. En caso de no hacerlo, se estaría violentando el debido proceso, podría reponer el proceso o interrumpirse hasta en tanto se le dé la oportunidad procesal de apersonarse. No obstante, conforme al jurista Ovalle Fabela, la denominación de tercero es incorrecta; porque es una persona que no es parte en el proceso pero tiene intervención, por ejemplo: los testigos, peritos, etc. Sin embargo, existen otras personas que en un principio no fueron llamadas a comparecer, aunque tienen calidad de parte, a estos se les denomina terceristas.⁴⁶

2.5. - La demanda.

El artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece la forma, el plazo y el lugar en que deberá presentarse la demanda, que es el documento procesal con el que se inicia el juicio de nulidad, es el medio con que comienza el aparato jurisdiccional del Estado.

⁴⁵ Artículo 13.- El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de las Entidades que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.

⁴⁶ Cfr. Ovalle Fabela, José. *óp. cit.* nota 30, pág. 277.

“La demanda es una declaración de voluntad del actor que tiene la petición justificada que se formula al juez de que la admita, conozca el juicio y, al dictar sentencia, condene al demandado a lo que pretende.”⁴⁷

En el juicio contencioso administrativo, la demanda deberá presentarse directamente ante la Sala Regional competente por razón del territorio y/o por materia lo primero que se determine, cuando se decida substanciarlo en la vía tradicional. Lo conducente al juicio en línea, posteriormente se abordará.⁴⁸

La competencia territorial se determina considerando el lugar donde se encuentra el domicilio fiscal de demandante; salvo las excepciones establecidas en el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que son las siguientes:

a) Sean parte del Sistema Financiero Mexicano, que se define como:

“... como el conjunto de autoridades que lo regulan y supervisan; entidades financieras que intervienen generando, captando, administrando, orientando y dirigiendo tanto el ahorro de como la inversión; instituciones de servicios complementarios, auxiliares o de apoyo a dichas entidades; de agrupaciones financieras que prestan servicios integrados; así como otras entidades que limitan su actividades a información sobre operaciones activas o prestan servicios bancarios con residentes en el extranjero.”⁴⁹

Conforme a la definición anterior se indica que se encuentra integrado por:

- Autoridades financieras;
- Entidades financieras;
- Instituciones de servicios complementarios, auxiliares o de apoyo a dichas; entidades;
- Grupos financieros, y

⁴⁷ Pallares, Eduardo. Diccionario de Procesal y Civil, pág. 204.

⁴⁸ *Vid Supra*: Capítulo 2, Numeral 2.18.2.

⁴⁹ De la Fuente, Rodríguez, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*, 6°, Editorial Porrúa México, Tomo II, 2010, pág. 89.

- Otras entidades.⁵⁰

⁵⁰ A continuación enumeramos a los principales integrantes del Sistema Financiero Mexicano:

- Autoridades Financieras:

Es el conjunto de dependencias y organismos autónomos y desconcentrados del Estados.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Subsecretaría de hacienda y Crédito y Público.

Unidad de banca y Ahorro.

Unidad de Banca y Desarrollo.

Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social.

Como órganos desconcentrados de la Secretaría se encuentran:

Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Banco de México

Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros

Instituto de Protección.

- Entidades Financieras

Son los intermediarios financieros autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para captar, administrar, orientar y dirigir el ahorro y la inversión del público. En este rubro encontramos como entidades financieras, dependiendo del sector donde se ubiquen

Entidades Financieras del Sector Bancario.

Banco de México.

Instituciones de Banca Múltiple y Banca de Desarrollo.

Fideicomisos Públicos del Gobierno Federal.

Organismos Autorregulatorios Bancarios.

Entidades Financieras del Sector Bursátil.

Casa de Bolsas.

Sociedades Operadores de Sociedades de Inversión.

Sociedades Administradoras de Ahorro para el Retiro.

Sociedades de Inversión.

Entidades Financieras del Sector Asegurador.

Instituciones de Seguros.

Intermediarios de Reaseguro.

Instituciones de Fianzas.

Sociedades Mutualista de Seguros.

Filiares de Instituciones Financieras del Exterior, organizadas como Instituciones de Seguros o de Fianzas.

Entidades Financieras del Sector de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Almacenes Generales de Depósito.

Empresas de Factoraje Financiero.

Arrendadoras Financieras.

Casas de Cambio.

Entidades Financieras del Sector de Uniones de Crédito.

Uniones de Crédito.

Entidades Financieras de los Sistema de Ahorro para el Retiro.

Administradoras de Fondos para el Retiro.

Sociedades de Inversión Especializadas para el Manejo para el Manejo para el Retiro.

Entidades Financieras del Sistema de Ahorro y Crédito Popular.

Sociedad de Inversión Popular.

Organismos de Integración Popular.

Sociedad Financiera Popular.

Entidades Financieras de Sistema de Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

- b) Tengan el carácter de controladoras o controladas, de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta, y determinen su resultado fiscal consolidado.⁵¹

Con motivo de la entrada en vigencia de la nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta en 2014, es necesario que el legislador realice las reformas legales necesarias para que exista concordancia en todas las leyes que regulaban la consolidación fiscal; por ejemplo, en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, aún indica a la fecha que es competencia de la Administración General de Grandes Contribuyentes, de conformidad con el artículo 20, apartado B del mencionado reglamento. Sin embargo, no se tiene previsto que ocurrirá con los asuntos presentados con posterioridad a dicha reforma.⁵²

Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

- Entidades de Servicios Complementarios, Auxiliares o de Apoyo.

Son las entidades de autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; para prestar directa o indirectamente a los intermediarios financieros, servicios complementarios o auxiliares en la realización de su objeto y administración. Algunos ejemplos ellas son:

Asociación de Banqueros de México, S.A.

Sociedades de Información Crediticia.

Calificadora de Valores y Sociedades de Inversión.

Bolsa de Mexicana de Valores.

Agentes de Seguros.

Sociedades que presten servicios y operaciones complementarias auxiliares a las propias aseguradoras.

Agentes de fianzas.

⁵¹ Es importante indicar que a partir del año 2014, no existe esta figura jurídica en la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Sin embargo, dicho supuesto se cita a continuación:

Artículo 64. Para los efectos de esta Ley, se consideran sociedades controladoras las que reúnan los requisitos siguientes:

I. Que se trate de una sociedad residente en México.

II. Que sean propietarias de más del 50% de las acciones con derecho a voto de otra u otras sociedades controladas, inclusive cuando dicha propiedad se tenga por conducto de otras sociedades que a su vez sean controladas por la misma sociedad controladora.

III. Que en ningún caso más del 50% de sus acciones con derecho a voto sean propiedad de otra u otras sociedades, salvo que dichas sociedades sean residentes en algún país con el que se tenga acuerdo amplio de intercambio de información. Para estos efectos, no se computarán las acciones que se coloquen entre el gran público inversionista, de conformidad con las reglas que al efecto dicte el Servicio de Administración Tributaria. (...)

⁵² Artículo 20.- Corresponde a la Administración General de Grandes Contribuyentes la competencia que se precisa en el apartado A de este artículo, cuando se trate de las entidades y sujetos comprendidos en el apartado B de este mismo artículo. (...)

B. Sujetos y entidades: (...)

En sustitución del régimen de consolidación fiscal, se crea un régimen opcional, mediante el cual se difiere parcialmente el pago del impuesto por tres ejercicios. Para tales efectos, cada empresa se determinará su impuesto con base en un factor de resultado fiscal integrado.

- c) Cuando el actor manifieste tener su residencia en el extranjero y no contar con domicilio fiscal en el país, deberá exhibir para tal al efecto diversos documentos para corroborar su dicho.

- d) Se impugnen resoluciones emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria o sus unidades adscritas, en las que se determinen, por ejemplo: los impuestos y sus accesorios de carácter federal que resulten a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, así como verificar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales, relativos a los casos de responsabilidad derivada de la fusión, resolver las solicitudes de devolución de cantidades pagadas indebidamente al Fisco Federal, etc.

Si se presenta alguno de los supuestos anteriores, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que haya emitido la resolución, salvo que se traten de varias resoluciones de distintas autoridades, se atenderá al domicilio de donde se encuentre la sede de aquella que pretenda ejecutarla.⁵³

En el caso de que el actor tenga su domicilio fuera de la población donde se encuentre la Sala Regional, se podrá enviar la demanda a través del Servicio

II.- Las sociedades mercantiles que cuenten con autorización para determinar su resultado fiscal consolidado como controladoras, en los términos del Capítulo VI del Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

⁵³ *COMPETENCIA TERRITORIAL DE LAS SALAS REGIONALES. CASO EN QUE EL DEMANDANTE RESIDA EN EL EXTRANJERO Y NO TENGA DOMICILIO FISCAL EN EL PAÍS, SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN PREVISTO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE DICIEMBRE DE 2007.* VII-J-2aS-23, Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Séptima Época. Año II. No. 17. Diciembre 2012. pág. 31.

Postal Mexicano mediante el servicio de acuse de recibo de envíos y correspondencia registrada,⁵⁴ siempre que se efectúe en el lugar en que resida el demandante, conforme al artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Asimismo, establece que se tendrá como fecha de presentación de la demanda aquella en la que haya sido depositada en la Oficina de Correos que obre en la pieza postal, no así el día en que materialmente que haya llegado a la Oficialía de Partes del Tribunal.

Respecto de lo anterior, se debe enfatizar que existe un criterio del Poder Judicial de la Federación, aunque únicamente se trata de una tesis aislada e indica que el hecho de que el actor deba presentar la demanda por medio del servicio de acuse de recibo de envíos y correspondencia registrada, siempre y cuando el envío lo efectuó el actor en el lugar en que resida, resulta violatorio de lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque restringe el acceso a la justicia para las personas, se trata de un medio es para facilitarles que puedan acudir ante el órgano jurisdiccional evitando que realicen gastos innecesarios, pero esta condición resulta injustificada, debido a que en lo práctica hay un gran número de circunstancias que pueden impedir que se cumpla dicho requisito.

Esto se debe a que no representa alguna ventaja indebida para el actor que perjudique el demandado, porque no implica una ampliación del término que tiene para impugnar el acto o resolución en cuestión.

Además, no se advierte de que bien jurídico o institución procesal se pretenda proteger con la prohibición para que el actor presente su demanda en un zona distinta al cotidiano, a pesar que el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que deberá señalar tanto su

⁵⁴ *Vid Supra*: Capítulo 2. Numeral 2.6.

domicilio fiscal como el respectivo para oír y recibir notificaciones el ubicado en cualquier parte de la República Mexicana.⁵⁵

El plazo para que el actor presente su demanda, sea persona física o moral es de cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, se determinará conforme a la ley que lo regule. Esto incluye cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general; o hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa impugnada cuando sea autoaplicativa.

Acerca de la regla de carácter general se establece que su publicación en el Diario Oficial de la Federación no constituye su primer acto de aplicación, debido a que las normas jurídicas contenidas en acuerdos generales constituyen prescripciones que obligan, prohíben o permiten determinadas conductas, lo que denota que sólo se reputará como su acto de aplicación cuando el órgano estatal ordene la realización de la consecuencia jurídica derivada de la satisfacción de las condiciones de aplicación de las disposiciones impugnadas y demostrar que fueron aplicadas las consecuencias jurídicas derivadas de la actualización de la hipótesis normativa contenida en ellas.⁵⁶

⁵⁵ *DEMANDA DE NULIDAD INTERPUESTA POR CORREO. EL ARTÍCULO 13, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, AL DISPONER QUE DEBE DEPOSITARSE EN EL LUGAR DONDE RESIDE EL DEMANDANTE, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 8 Y 25 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.* Tesis: I.2o.A.8 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III, Pág. 2348 Registro IUS 2005583.

⁵⁶ *JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. PARA SU PROCEDENCIA CONTRA ACUERDOS DE CARÁCTER GENERAL DIVERSOS DE LOS REGLAMENTOS, CUANDO SE CONTROVIERTAN CON MOTIVO DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, NO BASTA CITARLOS COMO ANTECEDENTE DE LA RESOLUCIÓN RECLAMADA, SINO QUE ES NECESARIO DEMOSTRAR QUE FUERON APLICADAS LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS DERIVADAS DE LA ACTUALIZACIÓN DE LA HIPÓTESIS NORMATIVA CONTENIDA EN ELLOS”, SE DESECHA POR NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE LA DEMANDA DE NULIDAD.* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tesis [TA]; 9a. Época; T.C.C Tomo XXIX, Abril de 2009; pág. 1918.

2.5.1- Requisitos de la demanda.

El estudio de la procedencia del juicio contencioso administrativo será conforme a lo dispuesto en los artículos 2º y 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y lo conducente a los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica del Tribunal que enuncia su competencia material.

Una vez admitida la demanda, se emplazarán a la autoridad demandada y si fuera el caso al tercero interesado, para que dentro de los siguientes cuarenta y cinco días hábiles a aquel en que surta efectos la notificación, se apersonen y comparezcan a dar contestación de la demanda. A continuación, en el siguiente esquema se indican los requisitos de forma y fondo que debe cumplir la demanda.

REQUISITOS DE LA DEMANDA

Artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo	Artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:
<ul style="list-style-type: none">• El nombre del demandante, domicilio fiscal y su domicilio para oír y recibir notificaciones, dirección de correo electrónico, cuando opte substanciar el juicio en línea;• La resolución que se impugna y fecha de su publicación, cuando se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general;• La autoridad demandada;• Hechos;• Pruebas, cuando se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.• Conceptos de impugnación;• Tercero Interesado (Nombre y Domicilio) y;• Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda	<ul style="list-style-type: none">• Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.• El documento que acredite su personalidad, señalar los datos de registro ante el Tribunal, cuando no gestione en nombre propio.• El documento en que conste la resolución impugnada.• Cuando se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.• La constancia de la notificación de la resolución impugnada.• 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.• El cuestionario del perito, con firma del demandante.• El interrogatorio de la prueba testimonial.• Las pruebas documentales que ofrezca.

Se entiende por emplazar a juicio como “...un acto procesal por el cual el juez hace conocer a una persona que ha sido demandado, así que deberá dar contestación a la demanda dentro del plazo legal correspondiente.”⁵⁷ El emplazamiento a la autoridad será por oficio y únicamente a la unidad administrativa encargada su defensa.

⁵⁷ *Ibídem*, pág. 143.

La autoridad deberá indicar un domicilio en cualquier parte del territorio nacional, que esté dentro de la jurisdicción de la Sala competente en donde que se harán las notificaciones de los autos y resoluciones; en caso de incumplimiento se realizarán por medio de una lista autorizada.

Las notificaciones a los particulares se realizarán de manera personal, por lo que el actuario se deberá presentarse en el domicilio que indicó la persona para ello, únicamente respecto de las hipótesis previstas en el artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los demás proveídos se efectuarán mediante Boletín Electrónico, que puede ser consultado vía internet o en su caso en los locales de la Sala cuando la persona se presente dentro de las veinticuatro horas siguientes en que se haya dictado el auto que se va a notificar.

Respecto de la autoridad, conforme al artículo 68 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las únicas notificaciones que se realizan por oficio son: el emplazamiento, el sobreseimiento del proceso cuando proceda y la sentencia definitiva.

A continuación, se señala un esquema sobre las actuaciones del Tribunal que se notifican de manera personal, conforme a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Por otro lado, se presenta una lista de los proveídos que se realizan en el juicio contencioso administrativo y que debieran ser notificadas de manera personal, debido a su relevancia dentro del proceso para el particular y para que se proporcione una mayor certidumbre jurídica de lo actuado. De otra manera, no se le estaría dando de manera adecuada los medios necesarios para poder actuar dentro del proceso, tanto para consentir el auto o en su caso combatirlo si se considera que no se ajusta a derecho.

Actuaciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa notificadas de maneras personal

- Conforme al artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:
- 1) La que corra traslado de la demanda, en el caso del tercero, así como el emplazamiento al particular en el juicio de lesividad a que se refiere el artículo 13, fracción III de esta Ley;
- 2) La que mande citar al testigo que no pueda ser presentado por la parte oferente y la que designe al perito tercero, en el caso de dichas personas;
- 3) El requerimiento o prevención a que se refieren los artículos 14, 15, 17 y 21 de esta Ley a la persona que deba cumplirlo, y;
- 4) La resolución de sobreseimiento en el juicio y la sentencia definitiva, al actor y al tercero.
- Acuerdos y resoluciones que a nuestra consideración debieran notificarse de forma personal:
- 1) Desechamiento o no interposición de la demanda;
- 2) Requerimientos y prevenciones, sin hacer referencia a algún artículo en específico;
- 3) La que otorgue plazo para ampliar la demanda y su respectiva contestación;
- 4) Las resoluciones a cualquier incidente de previo y especial pronunciamiento y;
- 5) Las resoluciones respecto de la suspensión y/o medida cautelar definitiva.

El primer supuesto que debiera estar previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como notificación personal, es aquel donde se tenga por desechada o por no interpuesta la demanda, para que el actor tenga la oportunidad de utilizar los medios de impugnación y no pierda su plazo para poder demandar la nulidad del acto o resolución por no conocer dicho proveído.

El segundo caso se refiere a cuando se realice un requerimiento o prevención; en el artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se prevén algunos supuestos. Sin embargo, se ha considerado que no aborda todas las hipótesis necesarias, porque debieran realizarse por notificación personal cualquier tipo de apercibimiento que realice el Magistrado Instructor; debido a que le proporcionaría al actor la oportunidad de desahogarlo en tiempo, por ejemplo: cuando se le requiere a las partes que sus peritos comparezcan a la Sala para que protesten cargo o cuando sea procedente la acumulación y los juicios respectivos se estén sustanciando de manera tradicional y en línea y deban pronunciarse al respecto de la vía que seguirá el proceso.

Otra hipótesis es aquella donde se tenga por contestada la demanda y se otorgue plazo para ampliar, por ubicarse dentro de los supuestos del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se considera que la notificación al respecto debería ser de manera personal para que se respete la garantía de defensa adecuada porque no sólo consiste en otorgar al gobernado los procedimientos que cumplan con las etapas necesarias para ser oído y vencido previo al acto privativo, sino que es indispensable además, que los medios otorgados sean los idóneos para que pueda integrarse debidamente la y generarse en consecuencia, una justicia eficaz y certera.

El derecho de ampliar la demanda por parte del actor, constituye una formalidad esencial en el juicio contencioso administrativo que permite lograr una adecuada impartición de justicia, porque la *litis* sobre la cual debe pronunciarse se integra con los escritos iniciales de ambas partes, la ampliación de demanda y su respectiva contestación, entonces es irrefutable que el proveído mediante el cual se otorga la aludida prerrogativa debe notificarse de manera personal porque sólo de esta manera se puede lograr que conozca de manera fehaciente los argumentos de defensa de la demandada y las pruebas relativas, de modo tal que se le permite formular una adecuada defensa.⁵⁸

La siguiente hipótesis es sobre las resoluciones de los incidentes de previo y especial pronunciamiento, debido a la importancia que tienen dentro del proceso, es necesario que se dé a conocer al actor de manera personal para que tenga certeza jurídica de la forma en que resolvió la Sala y tenga conocimiento del momento en que se reanuda su substanciación.

Como último supuesto, es respecto de la suspensión o medida cautelar, porque éstos mecanismos tienen como objetivo mantener la materia sobre la que

⁵⁸ *JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. EL AUTO QUE TIENE POR CONTESTADA LA DEMANDA Y CONCEDE AL ACTOR EL PLAZO LEGAL PARA AMPLIARLA, DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE O POR CORREO CERTIFICADO, A FIN DE TUTELAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA Y DE ADECUADA DEFENSA.* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tesis: 2a. /J. 75/2013 (10a.), Libro XXI, Junio de 2013, Tomo 1, pág. 950. Registro del IUS 2003859.

atiende el asunto, es decir, si no se mantuviesen la situación que dio origen al juicio contencioso administrativo se dejaría en estado de indefensión al actor, en el momento de que éste tiene conocimiento si le fue concedida o negada.

En otro orden de ideas, cuando se vaya a realizar una notificación personal deberá realizarse al interesado o a su representante legal en el lugar indicado en el escrito inicial. Para efectuarla, el actuario deberá cerciorarse por cualquier medio que la persona a notificar vive o se encuentra en dicho sitio. En caso de no localizarse, se pondrá un citatorio indicando la hora y lugar en que se presentará el día siguiente y, si aún no se encontrase se dejará con las copias de la resolución y los anexos.

En el artículo 13, antepenúltimo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece el supuesto de cuando se vaya a efectuar una notificación por “correo certificado,” como textualmente señala:

Quando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, la demanda podrá enviarse a través de Correos de México, correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante, pudiendo en este caso señalar como domicilio para recibir notificaciones, el ubicado en cualquier parte del territorio nacional (...)

Es importante hacer la aclaración que dentro de la Ley del Servicio Postal Mexicano no existe la figura de correo certificado. El artículo 42 de dicho ordenamiento jurídico en el que se establece el servicio de acuse de recibo de envíos y correspondencia registrada, que consiste en recabar en un documento especial la firma de recepción del destinatario o de su representante legal y entregar ese documento al remitente como constancia.

Esto garantiza de la mejor manera que la pieza postal sea de su conocimiento tomando en consideración el específico tratamiento que de esta forma de comunicación implica, es decir, que la correspondencia registrada, a diferencia del correo ordinario, habrá de ser entregada precisamente a quien va dirigida y no a una persona ajena.

Además, el reglamento de operaciones de dicho organismo, en su numeral 33 establece que si el destinatario se niegue a firmar el documento de constancia o no se localice a la persona en un plazo de diez días, ésta será devuelta al remitente sin responsabilidad para el Servicio Postal Mexicano.

2.7.- Contestación a la demanda.

El escrito u oficio de contestación deberá presentarse directamente ante la Sala Regional que emplazó al demandado. A continuación, se muestra un esquema que indica cuales son los requisitos que debe contener la contestación de la demanda y lo conducente a la ampliación que lo haya presentado la parte actora.

Artículo 20 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.	Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
	Causales de improcedencia y sobreseimiento
Requisitos de la contestación de demanda	Hechos
	Argumentos para demostrar la ineficacia de los conceptos de impugnación del actor.
	Pruebas, si el caso de una prueba pericial o testimonial, se precisaran los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos

2.7.1. Incidentes de previo y especial pronunciamiento.

Al momento en que se presenta su contestación, la parte demandada puede pretender hacer valer algún incidente de previo y especial pronunciamiento, que de conformidad con el artículo 29 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo son:

- La incompetencia por materia;
- La acumulación de autos;
- El de nulidad de notificaciones;

- El de recusación por causa de impedimento;
- La reposición de autos; y
- La interrupción por causa de muerte, declaratoria de ausencia o incapacidad.

Se entiende por incidente procesal, aquella cuestión planteada de manera accesoria dentro del proceso principal o con motivo del mismo, que puede ser presentada por el actor o por el demandado, e incluso por un tercero interesado.

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento son un procedimiento menor dentro de otro que se resuelve por cuerda separada del proceso inicial y no puede solucionar el principal, hasta en tanto no sea resuelto; son de especial pronunciamiento porque han de resolverse dentro una sentencia interlocutoria que sólo concierne a la cuestión que lo ocasionó y no guarda relación con el fondo del juicio.

2.7.1.1.- Incompetencia por materia.

Conforme al artículo 30 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, este incidente tiene lugar cuando exista una Sala Especializada que tenga alguna materia asignada, como en propiedad intelectual, medio ambiente, órganos reguladores del Estado y de las normas oficiales mexicanas, de conformidad con el artículo 23 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, donde un asunto que se haya presentado ante una Sala Regional deberá declararse incompetente y comunicar su resolución que a su consideración es competente, enviándole los autos a la Sala requerida.

Acorde a criterio jurisprudencial del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por medio de una interpretación sistemática y teleológica se deduce que puede ser también planteado por la autoridad demandada porque tiene legitimación procesal, de lo contrario podría el juicio ser resuelto por una Sala sin competencia para ello.

2.7.1.2.- Acumulación de juicios.

La acumulación de juicios estriba en reunir en uno solo, dos o más asuntos en los que se controvierten cuestiones conexas, con el propósito de que sean resueltas en una sola sentencia y evitar así resoluciones contradictorias.

El artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece cuáles son los supuestos en los que procederá la acumulación de juicios.

Artículo 31.- Procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución en los casos en que:

I. Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.

II. Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugne varias partes del mismo acto.

III. Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos o resoluciones que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros. (...)

Este incidente se tramitará oficio o a petición de parte; cuando sea a petición se hará ante el Magistrado Instructor, que solicitará el envío de los autos del juicio y deberá formular la resolución indicando la procedencia de la acumulación.

2.7.1.3.- Nulidad de notificaciones.

De acuerdo al artículo 33 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, resulta procedente este incidente respecto de las notificaciones de los actos realizados en el juicio por el Tribunal cuando no fuesen hechas conforme al ordenamiento ya citado y cuando la omisión de la notificación afecte los derechos de las partes.

La parte perjudicada podrá pedir que se declare la nulidad de la notificación realizada ilegalmente. Si se declara su nulidad, se ordenará a reponer y se tendrán por anuladas todas las actuaciones posteriores.⁵⁹

2.7.1.4.- Recusación por causa de impedimento.

Este incidente se encuentra regulado en el artículo 34 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y procede cuando los Magistrados o los peritos del Tribunal se encuentren impedidos para conocer de algún asunto, de acuerdo al numeral 10 del mismo ordenamiento que establece lo siguiente:

Artículo 10.- Los magistrados del Tribunal estarán impedidos para conocer, cuando:

I. Tengan interés personal en el negocio.

⁵⁹ Se observa que dentro del juicio contencioso administrativo tiene la posibilidad para el actor de solicitar la nulidad de la notificación si se considera que fue realizada de forma ilegal, lo que permite garantizar la adecuada actuación del Tribunal al momento de realizarlas situación similar estaba prevista en el artículo 129 del Código Fiscal de la Federación, cuyo primer párrafo mencionaba:

Artículo 129.- Cuando se alegue que un acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de los recurribles conforme al artículo 117, se estará a las reglas siguientes:

(...)

El mencionado procedimiento fue abrogado mediante Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013, en razón a la regulación establecida en el artículo 17-K fracción I, que establece que quien esté inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes tendrá asignado un buzón tributario, consistente en un sistema de comunicación electrónico ubicado en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, a través del cual la autoridad fiscal realizará la notificación de cualquier acto o resolución administrativa que emita, en documentos digitales, incluyendo cualquiera que pueda ser recurrida.

Debido a lo anterior, a partir de su entrada en vigor el 1º de enero de 2014 se considera que todas las notificaciones que realice la autoridad son legales debido a que no existe mecanismo pueda rebatir lo contrario. Esto ocasiona lejos de beneficiar al contribuyente genera una serie de interrogantes respecto a la forma en la cual se tramitará el recurso de revocación en contra de aquellas resoluciones que no le hayan sido debidamente notificadas.

El mencionado decreto que reforma los mencionados preceptos legales, conforme a su artículo primero transitorio indica que éste entrara en vigor a partir de la fecha mencionada. Aunque conforme al segundo artículo, fracción VII establece que el buzón tributario entrará en vigor únicamente para las personas morales a partir del 30 de junio de 2014; para las personas físicas, a partir del 1 de enero de 2015. En tanto entre en vigor lo dispuesto en el artículo 17-K, fracción I, las notificaciones que deban hacerse vía buzón tributario deberán realizarse en términos del artículo 134 del Código.

II. Sean cónyuges, parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad.

III. Hayan sido patronos o apoderados en el mismo negocio.

IV. Tengan amistad estrecha 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.

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

Los peritos del Tribunal estarán impedidos para dictaminar en los casos a que se refiere este artículo.

Respecto de la última fracción, se aplica de manera supletoria el artículo 39 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que señala otras causales de impedimentos que se deben atender en la materia.⁶⁰

⁶⁰ Artículo 39.- Fijada la competencia de un juez, magistrado o ministro, conforme a lo dispuesto por el capítulo precedente, conocerá del negocio en que se haya fijado, si no se encuentra comprendido en los siguientes casos de impedimento:

I.- Tener interés directo o indirecto en el negocio;

II.- Tener dicho interés su cónyuge, sus parientes consanguíneos en línea recta, sin limitación de grado, los colaterales dentro del cuarto y los afines dentro del segundo;

III.- Tener, el funcionario de que se trate, su cónyuge o sus hijos, relación de intimidad con alguno de los interesados, nacida de algún acto religioso o civil, sancionado o respetado por la costumbre;

V.- Ser pariente, por consanguinidad o afinidad, del abogado o procurador de alguna de las partes en los mismos grados a que se refiere la fracción II;

V.- Ser, él, su cónyuge o alguno de sus hijos heredero, legatario, donante, donatario, socio, acreedor, deudor, fiado, fiador, arrendatario, arrendador, principal, dependiente o comensal habitual de alguna de las partes, o administrador actual de sus bienes;

VI.- Haber hecho promesas o amenazas, o manifestado de otro modo su odio o afecto por alguno de los litigantes;

VII.- Haber asistido a convites que diere o costeara especialmente para él alguno de los litigantes, después de comenzado el negocio, o tener mucha familiaridad con alguno de ellos, o vivir con él, en su compañía, en una misma casa;

VIII.- Admitir, él, su cónyuge o alguno de sus hijos, dádivas o servicios de alguna de las partes, después de empezado el negocio;

IX.- Haber sido abogado o procurador, perito o testigo, en el negocio de que se trate;

X.- Haber, por cualquier motivo externado, siendo funcionario judicial, su opinión, antes del fallo;

La recusación se promoverá por cualquiera de las partes interesadas ante la Sala o Sección en la que se halle adscrito el Magistrado impedido, hasta antes de que quede cerrada la instrucción del juicio mediante escrito que se presente acompañado de las pruebas que se ofrezcan.

2.7.1.5.- Reposición de autos.

Se substanciará este incidente cuando se hayan perdido total o parcialmente los autos que conforman el expediente del juicio contencioso administrativo, tiene como propósito que se recuperen, rescaten o repongan las actuaciones que se hubiesen perdido, conforme al artículo 37 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

2.7.1.6.- Interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la interrupción del juicio por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad durará como máximo un año.

Al respecto, se señala que las causas de interrupción del proceso, que prevé la disposición en cuestión resultan incompletas porque también debe haberse considerado la muerte del representante procesal de una de las partes,

XI.- Haber conocido como juez, magistrado o ministro, árbitro o asesor; resolviendo algún punto que afecte el fondo de la cuestión, en la misma instancia o en alguna otra;

XII.- Seguir, él o alguna de las personas de que trata la fracción II, contra alguna de las partes, un proceso civil, como actor o demandado, o una causa criminal, como acusador, querellante o denunciante;

XIII.- Haber sido, alguna de las partes o sus abogados o patronos, denunciante, querellante o acusador del funcionario de que se trate o de alguna de las personas mencionadas en la fracción II;

XIV.- Ser, él o alguna de las personas de que trata la fracción II, contrario de cualquiera de las partes, en negocio administrativo que afecte sus derechos;

XV.- Seguir, él o alguna de las personas de que trata la fracción II, algún proceso civil o criminal en que sea juez, agente del Ministerio Público, árbitro o arbitrador, alguno de los litigantes;

XVI.- Ser tutor o curador de alguno de los interesados, y

XVII.- Estar en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.

como se encuentra previsto en el artículo 369 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Además, este incidente sólo es posible tratándose de los particulares. Por lo que, respecta las autoridades en virtud de estas actúan por conducto de sus órganos resultaría innecesario la interrupción del proceso toda vez que la Administración Pública se encuentra vinculada bajo una relación jerárquica que hace imperioso el nombramiento de funcionarios, lo que impide el descuido del proceso.

Conforme a las disposiciones legales respectivas se encargue de la defensa jurídica, existen jerárquicamente miembros tanto superiores como inferiores que se pueden avocar a realizar los trámites a que haya lugar, ya sea en forma directa o por delegación de facultades, con base en lo establecido por el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

2.7.2 - Improcedencia y sobreseimiento.

En la contestación de la demanda, se deberá indicar si a su consideración existe alguna causal de improcedencia o sobreseimiento, que se encuentran regulados en los numerales 8º y 9º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por improcedencia del juicio debe entenderse como "... la imposibilidad jurídica que tiene el juzgador para dirimir una controversia, por cuestiones de hecho o de derecho, que impidan al órgano jurisdiccional analizar y resolver la pretensión de la parte actora."⁶¹ El artículo 8º de la Ley Federal Procedimiento Contencioso Administrativo enuncia dichas causales.⁶²

⁶¹ Lucero Espinosa, Manuel, *óp. cit.* nota 5, pág. 69.

⁶² Véase: Artículo 8º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Falta de interés jurídico.

La fracción I del ordenamiento citado, señala que el juicio contencioso administrativo es improcedente cuando el acto impugnado no afecta el interés jurídico del actor, salvo en los casos de legitimación expresa reconocidos por las leyes que rigen el acto impugnado.

Para que se considere que el acto que se pretende impugnar afecta el interés jurídico del demandante es necesario que efectivamente exista y le cause un agravio.

Existe interés jurídico, cuando se tiene un derecho derivado de alguna disposición legal a exigir de la autoridad determinada conducta; cuando no existe tal, únicamente se tratará de una facultad o potestad sin que haya un poder de exigencia imperativa.

Acerca de la excepción que se establece que mediante reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es factible demandar la nulidad de las resoluciones administrativas quienes tengan un interés legítimo,⁶³ como es el caso previsto en el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.⁶⁴

⁶³ Interés Legítimo: Es la facultad que tienen todas aquellas personas que, sin ser titulares de un derecho subjetivo tienen interés en que determinados actos de autoridad, se ajusten a la legalidad, cuyo objeto es que al ejercerlo les sea reparado el derecho violado.

Germán Cisneros, Farías. *Diccionario Jurídico*, Editorial Trillas, 2006, pág. 45.

⁶⁴ Artículo 180.- Tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones de esta Ley y de aquéllas a las cuales se aplica de manera supletoria, así como de los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de las mismas, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma, **las personas físicas y morales que tengan interés legítimo tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes**, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública. (...)

Incompetencia del Tribunal.

La causal contenida en la fracción II establece la improcedencia del juicio contra actos que no sean competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Como se ha señalado, se encuentra regulada en su Ley Orgánica, en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la “competencia por afinidad.”⁶⁵ En consecuencia, no procederá el juicio contencioso administrativo cuando se impugnen actos o resoluciones que no se encuentran regulados por tales ordenamientos legales o por criterio jurisprudencial.

Incompetencia por cosa juzgada.

Conforme a las fracciones III y VIII es improcedente el juicio contencioso administrativo cuando el acto impugnado haya sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando hubiere identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, por lo que se tratará de cosa juzgada, impidiendo que vuelva a ser materia de otra controversia y se resuelva de manera contradictoria. En efecto, para considerar que un asunto ha causado ejecutoria y opere esta causal, es necesario que la resolución dictada haya decidido el fondo del asunto, caso contrario si el juicio fue sobreseído.

Consentimiento del acto o resolución impugnado.

La fracción IV contempla que no es procedente el juicio de nulidad por consentimiento de la resolución impugnada, que únicamente puede darse de dos maneras; la primera en el momento que el actor no promueva algún medio ordinario de defensa que este previsto en las leyes respectivas y; segundo cuando no se realice conforme a las normas que regulan el contencioso administrativo, es decir, cuando se presente la demanda de forma extemporánea, conforme a los plazos establecidos en caso de los particulares en los artículos 13 y 58-2, último párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y tiene

⁶⁵ *Vid Infra*: Capítulo 1. Numeral 1.8.

como finalidad establecer seguridad jurídica de los actos administrativos, sujetándolos a un término los casos que puedan ser impugnados, en caso contrario, en cualquier momento se podrían modificados o revocados.

Litispendencia.

La fracción V contempla como causal de improcedencia la litispendencia, se trata de una figura procesal en la que hay dos o más procesos, existe identidad en las partes y se trata de la misma materia. En caso no existir dicha igualdad, daría lugar a la conexidad y como consecuencia, a la acumulación de autos. Tampoco se daría en el supuesto de que ya se hubiese resuelto, no obstante que no se haya notificado a las partes la sentencia respectiva, porque en todo caso se trataría de cosa juzgada.

Falta de definitividad.

Conforme al artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se señala que una resolución se considera definitiva cuando no admita recurso administrativo o cuando su interposición sea optativa.

Al respecto, conforme al Poder Judicial de la Federación una resolución es definitiva cuando la ley correspondiente conceda algún recurso, dentro del procedimiento, por virtud del cual pueda ser modificada, revocada o nulificada y el actor previamente deberá intentar ese recurso, entendiendo como tal el idóneo para obtener lo que el resultado que pretende, lo que implica que no basta la interposición de cualquier medio de defensa, sino debe de tratarse del legalmente apto; de lo contrario, al hacer valer uno inapropiado, equivaldría a que su interposición que la ley no concede para tales efectos y, por ende, al no agotamiento de este principio.⁶⁶

⁶⁶*EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN EL ARTICULO 176 DE LA LEY GENERAL DEL. NO ES OPTATIVO Y DEBE AGOTARSE ANTES DE ACUDIR AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tesis: VI.3o.2 P, Tomo I pág.: 364 Registro IUS: 205218.

Por otro lado, cuando la ley establezca que su interposición es optativa implica una opción pero no para agotar algún recurso a que se refiere tal precepto, sino como una alternativa de impugnación de la resolución.

Esto significa que si se desea impugnar un acto, puede hacerse por ese recurso, será definitivo al considerar que dicho término de "podrá" libera al particular de la obligación de hacerlo valer, ya que éste es un medio de defensa al alcance del interesado, mediante el cual se puede obtener la modificación o la revocación de las resoluciones emitidas, genera que no sea necesario que dicho recurso se agote antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.⁶⁷

En este orden de ideas y con base en el criterio del Poder Judicial de la Federación que cuando indique la ley "se podrá" contenida en la legislación contenciosa o la administrativa, dicha expresión se integra por el vocablo "se" como forma reflexiva del pronombre de la tercera persona, antepuesto al verbo poder, conjugado en el tiempo futuro imperfecto, también en tercera persona (el "podrá", debe entenderse como facultad volitiva intrínseca, no externa o material, no la opción para escoger uno u otro, recurso o juicio, sino la necesidad de hacer (interponer el recurso) si no se quiere perder ese derecho.⁶⁸

Para promover el juicio contencioso administrativo es menester que el afectado ejerza previamente las acciones de impugnación previstas en las leyes especiales, que regulan los diferentes actos administrativos, sobre las materias que versa la competencia del Tribunal, salvo que su ejercicio sea optativo, es decir, que la ley relativa establezca la libertad del afectado para escoger la vía administrativa o la contenciosa administrativa.

⁶⁷ *RECURSOS ADMINISTRATIVOS. CUÁNDO SU INTERPOSICIÓN ES OBLIGATORIA PREVIO AL PROCESO CONTENCIOSO Y CUÁNDO OPTATIVO.* VI-TASR-XXXVII-173 Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Séptima Época. Año I. No. 2. Septiembre 2011. pág. 90.

⁶⁸ *REVISIÓN. RECURSO DE. PREVISTO EN EL ARTICULO 135 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, NO ES OPTATIVO Y DEBE AGOTARSE ANTES DE ACUDIR AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.* Tesis: XIV.2o. J/1 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Mayo de 1996, pág. 558.

Conexidad.

La fracción VII contempla la improcedencia del juicio por no ajustarse al principio de conexidad, obedece a la necesidad de impedir que para un sólo asunto litigioso exista más de un proceso, se eviten sentencias contradictorias sobre la misma controversia y sea únicamente un juzgador quien resuelva el fondo del asunto. Para esto, es necesario se cumplan las reglas de la acumulación previstas en el artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.⁶⁹

Ausencia de conceptos de impugnación.

La fracción X contempla la improcedencia del juicio por ausencia de conceptos de impugnación que consisten en los razonamientos lógicos jurídicos que demuestran que la determinación de la autoridad demandada es contraria a derecho, deben expresar cuales preceptos aplicó indebidamente o dejó de emplear y la lesión que le causa al particular, con el objeto de dar elementos al juzgador elementos para resolver.

Asimismo, viene a ser un verdadero silogismo, en donde la premisa mayor es la disposición normativa que se considera infringida; la premisa menor parte la resolución que se considera como lesiva y la conclusión es la contrariedad entre ambas premisas. Sin el concepto de impugnación no es posible que el juzgador pueda conocer los elementos necesarios para proyectar una sentencia conforme a las pretensiones del particular.

Reglamentos.

La improcedencia del juicio contencioso administrativo en contra de los reglamentos se ubica en la fracción IX, constituye una excepción a la competencia otorgada por el artículo 2° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que faculta al Tribunal para conocer de disposiciones de carácter

⁶⁹ *Vid Supra*: Capítulo 2, Numeral 2.7.1.2.

general que se encuentren contenidas en actos administrativos, decretos y acuerdos, dado que le prohíbe conocer de disposiciones de carácter general que estén contenidas en éstos.

Los únicos ordenamientos que pudieran ser anulados, porque se encuentran en las hipótesis previstas son los que emitan las autoridades administrativas, las Secretarías de Estado, órganos desconcentrados y organismos descentralizados, *verbigracia*, las circulares o acuerdos que se apliquen a los particulares.

Ausencia del acto o resolución impugnados.

Esta causal de improcedencia se encuentra prevista en la fracción XI, en atención a que la acción de nulidad siempre debe estar encausada en contra de algún acto material, concreto y particular que afecte los intereses de los gobernados; de lo contrario, el litigio carecerá de materia sobre la cual el juzgador pueda pronunciarse.

Generalmente los actos administrativos producidos por los órganos de la Administración Pública se exteriorizan de manera expresa y escrita. Sin embargo, las órdenes de los agentes de policía, o las instrucciones que los funcionarios públicos superiores dan a los inferiores pueden ser de manera oral. Por otro lado, existen los de carácter presunto que es aquel en que la conducta administrativa y el orden jurídico le asignan un efecto determinado.

En este tipo no existe ninguna manifestación de voluntad, ni una conducta a la que racionalmente que le dé alguna interpretación o algún efecto; se trata de una presunción legal que termina la existencia del acto, conocido como silencio administrativo.

Además, provoca ciertos efectos jurídicos, cuando la ley que lo regule lo considere así, como es el caso de la negativa ficta, que conforme al Código Fiscal de la Federación y de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, se estima que transcurrió el término previsto en tales ordenamientos para que la autoridad

administrativa resuelva alguna petición promovida por el particular acerca de hechos reales y concretos, sin que el órgano respectivo emita una resolución expresa.⁷⁰ Para que se pueda impugnar ante el Tribunal es indispensable que se adjunte a la demanda el documento que conste la petición o instancia no resuelta.

En materia de Comercio Exterior.

En otro orden de ideas, como consecuencia de las reformas en materia de comercio exterior publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1994, se adicionaron las causales de improcedencia que actualmente están contenidas en las fracciones XII y XIII.

La fracción XII establece la improcedencia del juicio contencioso administrativo cuando pueda ser impugnada en dicha materia mediante un mecanismo alternativo de solución de controversias.

Este supuesto resulta innecesario, porque en términos del artículo 95, tercer párrafo de la Ley de Comercio Exterior el juicio contencioso administrativo sólo es procedente en contra de la resolución que recaiga al recurso administrativo de revocación que se haya interpuesto en contra de los actos que señala el artículo 94 del mismo ordenamiento, si se combatiera directamente ante el Tribunal esto sería improcedente por falta de defintividad.

Acerca de la fracción XIII, se prevé la improcedencia cuando la parte interesada opte por los mecanismos alternativos de solución de controversias por prácticas desleales contenidas en los tratados internacionales, también cuando se traten de resoluciones que sean materia de los paneles respectivos y de la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial dictadas como consecuencia de la decisión de dichos medios.

⁷⁰ *Vid supra*: Capítulo 2, Numeral 2.8.1.

En materia de Tratados Internacionales para evitar la doble tributación.

Por otro lado, mediante reforma en materia fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1996 se regularon algunos aspectos relacionados con los procedimientos alternativos de solución de controversias establecidos en los tratados internacionales para evitar la doble tributación.⁷¹

La improcedencia del juicio contencioso administrativo promovido en contra de actos y resoluciones dictadas por autoridades administrativas en un procedimiento emanado de una solución de controversias previstos en los instrumentos internacionales, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recae a un recurso de revocación o después de concluido el juicio ante el Tribunal.

Lo anterior, se justifica por el hecho de que en el ámbito interno, existe la cosa juzgada, en cuanto que la resolución administrativa que originó el procedimiento de resolución de controversias previstas en un tratado en la materia que ya fue objeto del recurso administrativo de revocación o del juicio contencioso administrativo.

Resoluciones de Autoridades Extranjeras.

La fracción XV establece que es improcedente el juicio contencioso administrativo en contra de resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos, sus accesorios, cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitadas por autoridades mexicanas, de conformidad a lo dispuesto en los tratados internacionales. Esta causal surge en razón de que el Tribunal únicamente puede conocer de las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública.

⁷¹ Conforme al artículo 121 del Código Fiscal de la Federación se consignó la suspensión del plazo para promover el juicio contencioso administrativo y el recurso de revocación, siempre y cuando el particular solicite a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de solución de controversias contenidas en un tratado internacional para evitar la doble tributación, incluyendo el juicio arbitral.

Otras causales de improcedencia.

Por último, la fracción XVI contempla las demás causales de improcedencia, distintas a las anteriores y que se deriven de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo o de otros ordenamiento; como por ejemplo: la falta o indebida acreditación de la personalidad del actor, la ausencia de su firma o en caso de que la demanda promovida por dos o más personas, cuando la impugnación no sea de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de ellos, siempre que no hayan atendido el requerimiento del Magistrado Instructor para que la presente cada uno de manera separada.

2.7.3.2.- Causales de sobreseimiento.

El artículo 9º indica las causales por las que se puede declarar el sobreseimiento en el asunto, "... sobreseer significa concluir o finalizar anticipadamente un proceso en virtud de que el mismo se ha quedado sin materia, la *litis* planteada es inexistente, carece de sustento jurídico o sobreviene alguna circunstancia que imposibilita su tramitación de manera normal, legal y procedimental; y ante tales circunstancias no puede seguirse dicho proceso y debe cesar su substanciación,"⁷² las cuales se mencionan a continuación::

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.

⁷² Lucero Espinosa, Manuel, *óp. cit*, nota 5, pág. 103.

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.

2.7.4.- Contestación de los hechos.

La parte demandada deberá referirse a cada uno de los hechos que indique la parte actora, que le sean propios y expresara si son ciertos o falsos y en todo caso si los ignora. Si no se presenta la contestación a tiempo o no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

2.7.5.-. Rebatir los fundamentos de derecho.

La autoridad demandada deberá expresar todos los elementos legales para indicar que el acto o resolución fue dictada conforme a derecho, que cubrió todos los requisitos indicados en la ley de la materia, para que sea considerada como legal; y por consecuencia, en la sentencia el Tribunal se reconozca su validez, salvo se aprecie lo contrario por las pruebas ofrecidas.

2.7.6.- Las pruebas.

Desde el punto de vista etimológico, prueba proviene del adverbio “*probare*,” que significa honradamente y por esto se dice que obra con honradez el que prueba o pretende hacerlo.

La presentación de la prueba constituye uno de los actos más importantes dentro del proceso; de la eficacia de los medios probatorios dependerá el acreditamiento de las afirmaciones y, en consecuencia la justificación de su pretensión.

En el caso del juicio contencioso administrativo, el principal interesado en aportarlas y que justifiquen su petición es el particular, que busca demostrar que el acto o resolución impugnando es ilegal.

Al respecto, existe el principio de presunción de legalidad del acto de la autoridad, que implica que se considere válido en cuanto a sus efectos. Si se dictó conforme a derecho se debieron de haber respetado las garantías del particular, se tuvo que instruir un expediente en el cual se hayan consignado los hechos, circunstancias y demás elementos materiales que debe reunir, por tal motivo le corresponde al demandante la carga de la prueba a fin de demostrar lo contrario.

La presunción de legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades se encuentra en el artículo 68 de Código Fiscal de la Federación.

Artículo 68.- Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos, que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

Asimismo, el artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo indica lo propio, cuando se trate de actos administrativos; que a la letra dice:

Artículo 8.- El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

Además dentro de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 42, establece que la presunción legal de las resoluciones y actos. Debido a lo anterior, el particular debe a través de los medios probatorios que ofrezca y de sus razonamientos jurídicos lograr desvirtuar la legalidad del acto o resolución que sea materia del litigio, debido a que se trata de una presunción *iuris tantum*, es decir, que admite prueba en contrario.

Artículo 42.- Las resoluciones y actos administrativos se presumirán legales. Sin embargo, las autoridades deberán probar los hechos que los motiven cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

“En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades administrativas mediante absoluciones de posiciones, con

fundamento en el artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.”⁷³

Únicamente se admitirán aquellas pruebas que tengan relación con los hechos, que sean pertinentes, idóneas y congruentes; en caso contrario, serán desechadas por no ser las adecuadas para corroborar su dicho.

Se consideran medios de prueba todos aquellos instrumentos, mecanismos, cosas, hechos etc., que sean necesarios para permitir al juzgador tener una convicción de los puntos litigiosos. Conforme al artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los medios probatorios que se pueden presentar son:

Artículo 93.- La ley reconoce como medios de prueba:

I.- La confesión.

II.- Los documentos públicos;

III.- Los documentos privados;

IV.- Los dictámenes periciales;

V.- El reconocimiento o inspección judicial;

VI.- Los testigos;

VII.- Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y

VIII.- Las presunciones.

2.7.8.- Prueba Confesional.

Una confesión dentro del Derecho Procesal es el reconocimiento que una de las partes realiza en su perjuicio sobre los hechos litigiosos y que le son propios. Respecto el desahogo de esta prueba deberá estarse a lo previsto en los artículos 95 al 142 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

⁷³ *Ibidem*, pág. 107.

La parte a cuyo cargo deba desahogarse la prueba confesional será citada en día y hora para la práctica de dicha diligencia, para lo cual su contraparte deberá presentar el pliego de posiciones en sobre cerrado, para evitar su sustitución o suplantación, además se guardará en secreto, asentándose la razón respectiva en la cubierta que firmará Secretario de Acuerdos.

Si el absolvente comparece al desahogo de la confesional se deberá abrirse el pliego de posiciones, y una vez leído, se formularán solos aquellas que se encuentren expresadas en términos claros, precisos, en sentido positivo, que únicamente contengan un hecho y que sean propios del declarante. Las contestaciones serán categóricas, en sentido afirmativo o negativo, pudiendo agregar las explicaciones que considere necesarias o le soliciten.

2.7.9.- Prueba documental.

El documento es un instrumento que mediante la escritura se plasma una serie de datos, información, noticias y registros sobre acontecimientos.

El Código Federal de Procedimientos Civiles clasifica los documentos en públicos y privados; los primeros son aquellos cuya formación es encomendada por la ley dentro del límite de competencia de un funcionario público revestido de fe pública, así como los expedidos en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que hacen prueba plena. Por otro lado, los segundos son aquellos que no son públicos, es decir, que provienen de personas que no son funcionarios públicos o que siéndolos no lo hacen en ejercicio de sus atribuciones y que necesitan de otros medios probatorios para su perfeccionamiento Esta clasificación sirve al momento en que el juzgador valorará los documentos ofrecidos por las partes.

2.7.10.- La prueba pericial.

La prueba pericial es el medio por el cual se persigue ilustrar al juzgador acerca de los hechos controvertidos, cuyo examen requiere conocimientos especiales en alguna ciencia, técnica o arte y para ello es necesario la asistencia intelectual de una persona capaz, denominada perito, experto en la especialidad

sobre los puntos respecto de los cuales ha de oírse su opinión y cuyos conocimientos ha adquirido en virtud de su profesión u oficio.

La parte oferente presentará el cuestionario que deberá abarcar los puntos a tratar, así como los datos generales del perito, nombre, domicilio y rama o área del conocimiento del cual es especialista. Asimismo, se le otorgará un plazo a la otra parte para que presente su propio perito y exhiba su respectivo cuestionario.

El desahogo de la prueba pericial se realizará a cargo de los peritos ante el Magistrado Instructor, por medio de sus dictámenes que deberán realizar con base en los puntos técnicos que la parte oferente haya propuesto en el cuestionario. Cuando se rindan éstos y si son contradictorios se asignará a un tercer perito en discordia, que será nombrado por la Sala y seguirá el mismo procedimiento y deberá contestar los cuestionarios presentados por las partes.

2.7.11.- La prueba testimonial.

Consiste en el instrumento probatorio a través del cual el juzgador se allega de información acerca de hechos o acontecimientos ocurridos al testigo que le constan por haberlos presenciado y que constituyen puntos controvertidos.

Conforme a la legislación procesal civil, el testigo está obligado a declarar aquello de lo que tenga conocimiento relacionado con los hechos que las partes pretendan probar. Para su desahogo establece el artículo 44 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se requerirá a la oferente para que presente a los testigos y cuando ésta manifieste no poder presentarlos, el Magistrado Instructor los citará para que comparezcan el día y hora señalados.

Las preguntas se formularán oralmente por el Magistrado Instructor en términos claros, precisos y deben estar relacionadas directamente con los hechos controvertidos, deberán presentarse en forma escrita cuando se pida testimonio a las autoridades pues no se presentarán a la audiencia y también con los testigos que residan fuera de la sede de la Sala Regional respectiva.

2.7.12.- La inspección judicial.

Es un medio de prueba que consiste "... en el examen o comprobación directa del juzgador, de personas, cosas u objetos, que le permiten aclarar o fijar los hechos controvertidos que no requieren conocimientos técnicos especiales."⁷⁴

El Magistrado Instructor citará a las partes para que comparezcan en el lugar, día y hora indicados para la realización de la diligencia y deberán de asistir personalmente y/o por medio de sus abogados para que puedan realizar las observaciones que estimen convenientes. El resultado de esta prueba deberá asentarse en el acta que se levante y se agregará al expediente, así como los planos o fotografías que se tomaron en el lugar inspeccionado.

2.7.13. - La prueba presuncional.

La presunción consiste en el razonamiento lógico del juzgador por medio del cual cualquier persona en forma deductiva y apreciando los hechos conocidos llega a presumir como ciertos la existencia de otros que son desconocidos.

Esta se clasifica en legales y humanas. Las primeras son las instauradas expresamente en la ley; las segundas son las que se deducen de los hechos probados en el proceso.

Las de carácter legal se subdividen en absolutas o *juris et de jure*, es decir, que no admiten prueba en contrario y en todo caso lo único que puede ser contradicho es el supuesto de la misma; y relativas o *juris tantum*, que son aquellas que admiten prueba en contrario. Mientras que las presunciones humanas sólo son relativas pues las hipótesis o hechos en las que se apoyan siempre pueden ser desvirtuados.

⁷⁴ Ortega Carreón, Carlos Alberto, *óp cit.* nota 12, pág. 220.

2.8.- Ampliación de la demanda.

La parte actora puede ampliar su demanda dentro de los veinte días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la demandada, es importante señalar que dicho plazo no es una concesión que aquél deba otorgar, sino un derecho del actor con la condición de que se actualice alguno de los supuestos establecidos en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

2.8.1.- En caso de una resolución ficta.

En primer lugar, se configura la negativa ficta⁷⁵ cuando una petición hecha a la autoridad demandada no le recae una respuesta por escrito dentro del plazo de tres meses a partir de la fecha de interposición de la misma, salvo que se le requiera al promovente que cumpla con los requisitos omitidos y proporcione los elementos necesarios para resolver.

Una vez transcurrido el plazo legal, si la autoridad no ha emitido una resolución expresa por escrito, se considera que resolvió de negativamente la petición que realizó el particular.

De esta manera, el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación establece:

Artículo 37.- Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.

⁷⁵ En el caso de la negativa ficta, esta se configura cuando la autoridad no resuelve una petición dentro del plazo establecido en la ley correspondiente, entendiéndose que con dicho silencio la autoridad determinó responder la forma negativa a lo promovido por el particular.

Cuando se trata de una confirmativa ficta se configura en el momento en la autoridad no se pronunció expresamente respecto del recurso interpuesto por el particular después del plazo establecido en el ordenamiento jurídico al caso concreto, se tendrá como confirmado el sentido del acto recurrido Ambas básicamente consisten en dar una consecuencia jurídica a la inactividad de la autoridad cuando existe una petición, recurso o instancia promovida por un particular

Al respecto, Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que también es aplicable respecto de las solicitudes formuladas ante las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal sometidas a la jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de conformidad con el artículo 11, penúltimo párrafo de su Ley Orgánica.

Lo anterior, encuentra apoyo en el desarrollo del procedimiento contencioso administrativo, el cual no sólo ha comprendido a las autoridades fiscales sino también en forma creciente, a las administrativas en general, pues las resoluciones negativas fictas atribuidas a éstas han sido impugnadas ante el citado Tribunal en la materia de su competencia, desde que éste fue creado, tendencia que se ha reforzado.⁷⁶

Por otro lado, en el artículo 131 del mismo ordenamiento indica lo respectivo a la confirmativa ficta:

Artículo 131.- La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado. (...)

En este caso, cuando no hay pronunciamiento expreso de parte la autoridad respecto del recurso presentado dentro del plazo establecido se tiene por confirmada la resolución que se impugna.

Los artículos 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación contemplan la existencia de resoluciones fictas al no resolverse la instancia, petición o recurso dentro del plazo de tres meses, tales disposiciones, otorgan denominaciones y

⁷⁶ *NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA RESPECTO DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS FEDERALES SOMETIDAS A LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: 2a. /J. 215/2007 Novena Época, Segunda Sala, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Pág. 208, Registro de IUS 170690.

efectos distintos, ya que por cuanto hace al numeral 37 contempla que transcurrido el plazo de tres meses sin que se notifique la resolución respectiva, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente, mientras que el precepto 131 del referido Código, dispone que ante el silencio de la autoridad de resolver el recurso dentro del plazo de tres meses, significará que se ha confirmado el acto impugnado en dicho medio de defensa. Por lo cual el primero anteriormente citado contempla la configuración de una resolución negativa ficta, la instancia o petición, mientras que el segundo prevé propiamente la existencia de una confirmación del acto recurrido.

2.8.2.- Cuando el acto principal del que deriva el impugnado en la demanda, así como su notificación, se den a conocer con la contestación.

Este segundo supuesto opera en los casos en que la resolución impugnada derive de otra respecto de la cual el actor no tenía conocimiento, en la fecha en que presentó su demanda y lo conoce hasta que se le notifica la contestación de la autoridad. Se considera como acto principal, aquel que se haya producido como resultado del procedimiento que dio origen a la resolución que se está impugnando, cuando trascienda al sentido de éste y su desconocimiento afecte las defensas de actor.

2.8.3.- Cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o la notificación fue ilegal, hipótesis del artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Esta hipótesis se refiere a cuando la notificación no fue realizada o fue ilegal, por lo que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo tiene previsto los siguientes supuestos:

- Si el demandante manifiesta conocer el acto administrativo y no le fue notificado, se tomará como fecha de su conocimiento la que indique y deberá hacer valer sus agravios sobre su irrealización en su escrito

inicial; por lo tanto, la ampliación será sobre las dichas constancias que apenas le fueron exhibidas en la contestación de demanda.

- Si el actor declara no conocer el acto o resolución lo expondrá en su escrito de demanda, como concepto de nulidad o causal ilegalidad, señalando la autoridad a quien se lo atribuye y su escrito de ampliación versará sobre el acto desconocido y sus constancias de notificaciones.⁷⁷

2.8.4.- Cuando con motivo de la contestación se introduzcan cuestiones novedosas.

Esta hipótesis se refiere a las negativas lisas y llanas del promovente de conocer alguna cuestión (algún antecedente o hecho parte de la motivación del acto impugnado) o que el actor manifestó en la demanda su desconocimiento al exhibir el escrito inicial; con la condición de que tales razonamientos no cambien la fundamentación de la resolución impugnada.

2.8.5.- Cuando la autoridad demandada plantea el sobreseimiento en el juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

Conforme al último inciso del artículo referido, se plantea el sobreseimiento porque la demanda es extemporánea, toda vez que el interesado perdió su derecho a activar la maquinaria jurisdiccional, debido a que no la presentó ante el Tribunal en el momento procesal oportuno, es decir, fuera del plazo que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Es importante señalar que el término para ampliar es una obligación para el Tribunal a favor del actor y en caso de no otorgarlo se estaría dando una violación al proceso, porque dejaría al actor en un estado de indefensión y consecuentemente, trascenderá al resultado del fallo, circunstancia en la que

⁷⁷ NOTIFICACIÓN.- ES CORRECTO PLANTEAR SU NULIDAD EN AMPLIACIÓN DE DEMANDA, CUANDO NO SE CONOCÍA AL PROMOVERSE EL JUICIO. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. II-J-99 Segunda Época. Año IV. No. 20. Agosto 1981. pág. 204.

resultará pertinente ordenar la regularización del procedimiento a efecto de subsanar la omisión mencionada.⁷⁸

El actor debe tener la oportunidad procesal de manifestarse respecto de los elementos que apenas fueron de su conocimiento al momento de que la autoridad presentó su contestación.

Cuando se tenga por admitida la ampliación de demanda, se correrá traslado a la autoridad para que presente su contestación dentro de los veinte días a partir a aquél en que surta efectos la notificación. Conforme a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

2.9.- Medidas cautelares y suspensión.

Etimológicamente, la palabra “medida” en la acepción que atañe, significa prevención, disposición, lo que a su vez equivale al conducto de precauciones y medidas tomadas para evitar un riesgo. En el campo jurídico, se han entendido como las providencias que el legislador dictó con el objetivo de que la parte vencedora no quede burlada en su derecho.

Para el procesalista Calamandrei, dichas medidas consisten en “... las providencias cautelares que nacen de la relación entre dos términos, de la necesidad de que, para ser prácticamente eficaz, se dicte sin retardo y, por otra parte, de la falta de aptitud de un proceso ordinario para crear, sin retardarlo, la providencia definitiva.”⁷⁹

Se tratan de instrumentos establecidos en la ley a favor del demandante con la finalidad asegurar el resultado del proceso y al momento de dictar sentencia sea posible su cumplimiento. Su fundamento constitucional se encuentra en el tercer párrafo del artículo 17 constitucional el cual establece que las leyes

⁷⁸ VIOLACIÓN SUSTANCIAL DE PROCEDIMIENTO. EXISTE SI EL MAGISTRADO INSTRUCTOR NO RESPETA EL PLAZO PARA LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA. VII-J-1aS-45 Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Séptima Época. Año II. No. 17. Diciembre 2012. pág. 13.

⁷⁹ Calamandrei citado por Ovalle Favela, José, *óp. cit.* nota 30, pág. 33.

federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la plena ejecución de las resoluciones judiciales.

El artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que el objeto del otorgamiento de las medidas cautelares es mantener la situación de hecho existente que pueda impedir que la resolución impugnada deje el litigio sin materia o cause un daño irreparable al actor. Éstas tienen las siguientes características:⁸⁰

- Instrumental: En virtud de que las mismas carecen de un fin propio, están subordinadas a un juicio principal del cual depende y se establecen para garantizar o asegurar el cumplimiento de la sentencia definitiva.
- Provisionales: En razón de que existen hasta el momento en que la sentencia definitiva adquiera firmeza, es decir, que el juzgador haya dictado una resolución al caso concreto.
- Flexibles: Debido a que pueden ser modificadas en cualquier momento, hasta antes de que se dicte sentencia definitiva y/o pueden ser ampliadas, mejoradas, sustituidas o revocadas, de presentarse hechos supervenientes que hagan necesaria su modificación o revocación.

Asimismo, en el artículo 26 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se establece que la Sala podrá decretar medidas cautelares de carácter positivo para evitar que se produzcan daños o lesiones en el derecho que el actor pretende, en otras palabras, ejecuta provisionalmente lo que se ha impugnado en el acto; por ejemplo, cuando se conceda tratándose de la inscripción de la sanción en el Registro de Servidores Públicos, en el caso de que haya efectuado, la suspensión deberá tener el efecto de ordenar a la autoridad de eliminar dicha inscripción.

⁸⁰ Margáin Manautou, Emilio *óp. cit.*, nota 9, pág. 401.

Por el otro lado, tendrán el carácter de negativo las medidas cautelares cuando tengan por objetivo asegurar bienes, pruebas o mantener situaciones de hecho, para que finalmente sean eficaces las sentencias dictadas.

La suspensión de la ejecución del acto o resolución impugnada es una especie de medida cautelar, que se relaciona comúnmente con el hecho de evitar que la autoridad lleve al acabo el procedimiento administrativo de ejecución, tendiente hacer efectivo el crédito fiscal adeudado por el contribuyente, se encuentra regulado en el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que indica que la demandante podrá solicitarla cuando la autoridad niegue la suspensión, rechacé garantía o reinicié la ejecución.

También establece que se deben cubrir ciertos requisitos para que se otorgue la suspensión definitiva y para que pueda surtir sus efectos es el ofrecimiento de una garantía. Sin embargo, existen excepciones, como es el caso cuando exista de parte de la autoridad mandamiento de cobro y ejecución; conforme al criterio jurisprudencial del Tribunal.⁸¹

2.10.- Recurso de reclamación.

El recurso de reclamación es el medio para impugnar los acuerdos o proveídos que se instruyan en el juicio contencioso administrativo de parte del Magistrado Instructor, cuando no están dictadas conforme a derecho. A continuación, se muestra un esquema con los autos que se pueden impugnar conforme al artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso.

⁸¹ *SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN CONTRA DE ACTOS RELATIVOS A LA DETERMINACIÓN, LIQUIDACIÓN, EJECUCIÓN O COBRO DE CONTRIBUCIONES O CRÉDITOS DE NATURALEZA FISCAL. DEBE OTORGARSE, AUN CUANDO NO SE HAYA CONSTITUIDO LA GARANTÍA DEL INTERÉS FISCAL, CONDICIONADA A QUE EL SOLICITANTE LO GARANTICE DENTRO DEL PLAZO DE TRES DÍAS. VI-J-2aS-34.-* Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Sexta Época. Año III. No. 28. Abril 2010. pág. 16.

Admiten la demanda;	Desechen la demanda;
Tienen por no presentada la demanda;	Admitan la contestación de la demanda;
Desechen la contestación;	Tengan por no presentada la contestación de la demanda;
Admitan la ampliación de la demanda;	Desechen la ampliación de la demanda;
Tengan por no presentada ampliación de la demanda;	Admitan la contestación a la ampliación de la demanda;
Desechen la contestación a la ampliación de la demanda;	Tengan por no presentar la contestación a la ampliación de la demanda;
Admitan alguna prueba;	Desechen alguna prueba;
Tenga por no admitida alguna prueba;	Decreten el sobreseimiento del juicio;
Nieguen el sobreseimiento del juicio;	Admitan la intervención de un tercero interesado;
Rechacen la intervención del tercero interesado; y	Decreten o nieguen la suspensión definitiva o provisional de la ejecución del acto impugnado o una medida cautelar.

Este medio de impugnación que se encuentra previsto en la legislación adjetiva, se presentará por escrito y se le correrá traslado a la contraparte para que manifieste lo que a su derecho convenga.

2.11.- Alegatos.

Conforme al artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en caso de no existir alguna cuestión pendiente que impida dictar la sentencia, se le notificará a las partes que cuentan con un término de cinco días para formular sus alegatos por escrito. Éstos se definen como "... los razonamientos lógicos jurídicos, con los que se pretende convencer al Tribunal de la pretensión sobre la que deba decidir."⁸²

El escrito de alegatos que presente cada una de las partes deberá ser considerado en cuenta al momento de elaborar el proyecto de sentencia por parte de los Secretarios de Acuerdos, si se limita a poner un sello que ordena agregarlos, "sin más trámite" y sin proveído del Magistrado Instructor, se viola el artículo 14 constitucional, porque distorsiona el debido proceso y pone en riesgo la efectividad en el juicio deben ser considerados expresamente en el dictado de la resolución.⁸³

2.12.- Cierre de instrucción.

El cierre de instrucción, como su nombre lo indica, "... constituye la finalización de las etapas que conforman el juicio, es decir, se ha sustanciando todo lo concierne al proceso jurisdiccional incoado para tales efectos."⁸⁴ Es decir, en términos procesales "... la instrucción comprende desde que se presenta la demanda, o sea, desde que se pone en marcha el aparato jurisdiccional, hasta la conclusión del proceso mismo, previo a la elaboración del proyecto final de sentencia."⁸⁵

⁸² Ortega Carreón, Carlos Alberto, *óp. cit.* nota 12, pág. 290.

⁸³ *ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. SI EL SECRETARIO DE ACUERDOS DE UNA SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SE LIMITA A PONER UN SELLO QUE ORDENA AGREGAR A LOS AUTOS "SIN MÁS TRÁMITE" EL ESCRITO RELATIVO Y SIN PROVEÍDO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR, VIOLA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: II.3o.A.106 A (10a.). Registro de IUS No. 2005949.

⁸⁴ *Ibidem* pág. 289.

⁸⁵ *Ídem.*

A partir de ese momento, la Sala Regional cuenta con sesenta días para realizar la sentencia de fondo, la cual deberá tener el voto a favor de al menos de dos de los tres Magistrados y en todo caso el que no se encuentre a favor del proyecto de sentencia podrá anexar su voto particular en la resolución.

2.13.- La sentencia.

La sentencia es la fase decisoria, en la que el juzgador decide acerca del fondo del asunto, se trata de la resolución que satisface la pretensión de la parte actora con base en los elementos aportados durante todo el proceso. El Tribunal tiene la obligación de atender únicamente lo expresado por las partes y resolverá conforme a lo dicho, no puede ir más allá de lo expresado, ni subsanar lo que diga alguna de ellas.⁸⁶

La doctrina jurídica mexicana ha marcado que toda sentencia debe contener al menos los siguientes cuatro apartados:

- **Preámbulo:** Es la parte de la sentencia en la que se colocan todos los datos necesarios para identificar el asunto que se trate: número del expediente, nombre de actor y la autoridad demandada, así como el lugar y la fecha en que se dictará la resolución.
- **Resultandos:** Se realiza una breve narración en orden cronológico de todo lo actuado por las partes, tanto los escritos, como las pruebas ofrecidas.
- **Considerandos:** En esta parte el juzgador analiza y decide sobre los argumentos expuestos por las partes y sobre los que fundan su dicho conforme a la ley de la materia, tiene la obligación de resolver todos y cada uno de los puntos señalados por las partes y

⁸⁶ *SENTENCIAS EN EL JUICIO DE NULIDAD. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, EN SU DICTADO, NO DEBEN CAMBIAR LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS DEL ACTO IMPUGNADO CON MOTIVO DE LO ADUCIDO POR LA AUTORIDAD AL CONTESTAR LA DEMANDA.* Semanario Judicial y su Gaceta [J]; 10a. Época; Mayo de 2012, Tomo 2; Pág. 1724.

conjuntamente deberá realizar una valoración de las pruebas ofrecidas.

- Puntos Resolutivos: Se indica de forma concreta el sentido de la sentencia y resuelve la *litis* planteada por las partes.

2.13.1.- Principios que deben existir en la sentencia.

La sentencia debe agotar los principios de congruencia, exhaustividad y mayor beneficio, son requisitos sustanciales que la jurisprudencia ha establecido como elementos esenciales, sin importar la materia que se trate porque son obligatorios para todos los órganos jurisdiccionales.

La congruencia en una sentencia se refiere a que única y cabalmente el Tribunal se debe pronunciarse respecto de los puntos controvertidos en la *litis*, examinando en su conjunto los agravios y los razonamientos de las partes.⁸⁷

El juzgador está constreñido a examinar todos los conceptos de impugnación planteados, siempre que no exista razón legal alguna que lo impida o que determine la inutilidad de tal examen y en aras de cumplir con el imperativo que consagra el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deben analizar preferentemente las causas de ilegalidad relacionadas con el fondo del asunto.

Por tanto, se debe privilegiar el examen de las cuestiones que lleven a la solución definitiva de los asuntos con la finalidad de evitar que se presenten nuevos procesos que impugnen aspectos que pudieron quedar definidos.

El principio de exhaustividad establece que todas las cuestiones o puntos del litigio planteados por las partes, así como las pruebas desahogadas deberán

⁸⁷ SENTENCIAS DEL JUICIO DE NULIDAD. PARA CUMPLIR CON EL REQUISITO DE EXHAUSTIVIDAD QUE LAS RIGE, LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBEN PRIVILEGIAR EL EXAMEN DE LAS CUESTIONES QUE LLEVEN A LA SOLUCIÓN DEFINITIVA DEL ASUNTO. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (TA); 10a. Época; T.C.C; Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2; pág. 1992.

ser considerados al momento de dictar la sentencia.⁸⁸ Sin embargo, esta máxima tiene una excepción en obediencia al principio de mayor beneficio, esto quiere decir, que se deben estudiar en primer lugar los conceptos de impugnación que conduzcan a una nulidad lisa y llana. Por lo que, se debe atender a las causales de anulación del acto o resolución establecidas en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En el caso de que no haya causales de ilegalidad que lleven a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, y sólo existan por omisión de los requisitos formales o por violación de procedimiento, al momento de dictar el fallo y en términos del artículo 52 en su fracción IV, deberá señalarle a la autoridad todas las violaciones que resulten fundadas, a fin de que se emita un nuevo acto subsanando todas y cada una de las irregularidades que hubieran ocurrido y se indicarán los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Por criterio jurisprudencial del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ha establecido el orden de estudio de los conceptos de impugnación que pretenda hacer valer la parte actora, respetando los principios que se han mencionado:

- Estudiar la competencia de la autoridad, por tratarse de una cuestión de orden público.
- Analizar aquellos argumentos que darían lugar a una nulidad lisa y llana, sin posibilidad de que pueda emitirse una nueva resolución por la autoridad, ni reponer procedimiento, es decir, una invalidez total del acto impugnado, como lo puede ser que se derive de la caducidad o la prescripción de facultades de la autoridad.

⁸⁸ *GARANTÍA DE DEFENSA Y PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD Y CONGRUENCIA. ALCANCES.* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta [J]; Tomo XV, Marzo de 2002, Pág. 1187.

- Revisar aquellos argumentos que controvertan el fondo del asunto, como los que versen sobre hechos que no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron de forma equivocada.
- Examinar aquellas violaciones de procedimiento que no son susceptibles de reponer o la reposición queda al arbitrio de la autoridad.
- Estudiar las violaciones al procedimiento, susceptibles de reposición.
- Analizar vicios de forma ocurridos en la resolución.

2.13.2- Sentidos de la sentencia

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede emitir diferentes tipos de sentencia conforme a su sentido y alcance. Está facultado para emitir resoluciones constitutivas que produce una nueva situación judicial, de conformidad al artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Las resoluciones que puede emitir según su según sus efectos son:

- Reconocer la validez de la resolución impugnada;
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada;
- Resolver respecto su nulidad para efectos, debiéndose precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplir y;
- Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar el cumplimiento de una obligación, así como declararse la nulidad de la resolución.

El fallo se dictará dentro de los últimos quince días de los sesenta posteriores a aquel en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción.

2.14.- Aclaración de sentencia.

Conforme el artículo 54 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se tiene prevista la aclaración de la sentencia, cuando alguna de las partes la estimen contradictoria, ambigua u oscura. Se debe precisar, que no se trata propiamente de un recurso en contra de su sentido; únicamente busca esclarecer o corregir un error dentro del contenido de la resolución.

2.15.- Excitativa de justicia.

Conforme a los artículos 55 y 56 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el caso de que no se haya emitido la sentencia dentro del plazo de sesenta días siguientes al acuerdo de cierre de instrucción las partes podrán formular la excitativa de justicia ante el Presidente del Tribunal, si es fundada, se le otorgará un plazo a la Sala, Sección o Pleno para que se formule un proyecto de sentencia, en caso incumplir será sustituido de conformidad con el procedimiento previsto en la Ley Orgánica del Tribunal.

2.16.- Ejecución de la sentencia.

El artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que a fin de asegurar el cumplimiento de las resoluciones que dicte el Tribunal podrá actuar de oficio o a petición de parte, siempre y cuando se haya dictado la firmeza de la sentencia.

Cuando se realice de oficio se le requerirá a la autoridad demandada que presente un informe respecto del cumplimiento de la sentencia, si se resuelve que no hubo tal, sin justificación aparente, procederá la Sala de la siguiente manera:

- Impondrá a la autoridad demandada responsable una multa, se le requerirá nuevamente el cumplimiento en el plazo de tres días, en caso de renuencia se le aplicará nuevamente una sanción de carácter pecuniario y se le dará aviso al superior jerárquico.

- Si aún persiste el incumplimiento se le requerirá al superior jerárquico de la autoridad demandada. Cuando por la naturaleza del acto lo permita, la Sala Regional podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que conforme a sus funciones estime adecuado para que dé cumplimiento a la sentencia.

En el caso de incumplimiento de la resolución, hará de su conocimiento a la Contraloría Interna de la autoridad demandada para que determine la responsabilidad del funcionario correspondiente.

2.16.1- Queja.

Cuando sea a petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, que procederá en contra de los siguientes actos:

- 1.- La resolución de la autoridad que repita el acto anulado por el Tribunal o incurra en exceso o defecto cuando se pretenda acatar la sentencia.
- 2.- La sentencia definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo de cuatro meses, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando sea oficioso.
- 3.- Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia dictada. Lo cual únicamente se podrá hacer valer una sola vez.
- 4.- Sino da cumplimiento a lo ordenando en la suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado.

La queja se presentará junto con la resolución que se pretenda dar cumplimiento junto con una copia para la autoridad demandada, se admitirá a trámite para que presente su informe al respeto.

Si se declara incumplimiento por reiteración se hará una declaratoria anulando la resolución repetida e informándole a la autoridad responsable se abstenga de futuras repeticiones, se impondrá una multa y se le dará aviso al superior jerárquico.

Si la Sala Regional resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento, se dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad veinte días para que lo realice. Si se comprueba que la resolución, se emitió después del plazo de cuatro meses, ésta será nula, se declarará la preclusión de la oportunidad de la autoridad para dictarla y se ordenará se comunique dicha circunstancia al superior jerárquico.

En el supuesto de que se compruebe y justifique la imposibilidad de cumplir con la sentencia, se declarará el cumplimiento sustituto y se ordenará el incidente respectivo.

Además, procederá la queja por el incumplimiento de la suspensión definitiva o medidas cautelares dictadas, se realizará el procedimiento anteriormente descrito y se tomará en cuenta para imponer la sanción las consecuencias que el no acatamiento de la resolución hubiese ocasionado, cuando el afectado lo señale.

Finalmente en el último párrafo del artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo indica si aun existiendo resolución administrativa definitiva, se considera que la queja es improcedente, prevendrán al promovente para que dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto respectivo, adecue su escrito como una demanda nueva, cumpliendo los requisitos previstos en la Ley Federal de

Procedimiento Contencioso Administrativo para que la conozca la misma Sala Regional que desechó la queja.

Por criterio jurisprudencial del Tribunal, se establece que dicha improcedencia se actualiza:

“Cuando el particular en el escrito de queja haya planteado cuestiones que no tienen relación directa con el contenido sustancial de la sentencia definitiva que se cumplimenta, pretendiendo que se otorguen mayores alcances que los determinados en la misma, en estos casos, resulta improcedente la queja en tanto que, no es la vía idónea para analizarlas, sino que deben ser resueltas a través de un nuevo juicio, por lo que, se deberá prevenir al promovente para que la presente como demanda en términos del artículo 58 referido.”⁸⁹

Si dichos argumentos son aspectos novedosos que no fueron materia de *litis* y pronunciamiento en el fallo, cuyo puntual cumplimiento se pretende controvertir en la queja. Cabe precisar que las sentencias del Tribunal no causan ejecutoria pero sí causan estado de cosa juzgada, que tiene el valor supremo de la interpretación de la ley.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal de la Federación está facultado para dictar sentencias de condena, es decir, se trata de una resolución en la que se obliga al condenado a realizar una conducta de dar, hacer o no hacer, conforme a lo dispuesto por el órgano jurisdiccional. Un ejemplo de lo anterior, se encuentra en la resolución del 28 de mayo de 2014 a favor de la indígena otomí del Estado de Querétaro, Jacinta Francisco Marcial, en la que condenó a la Procuraduría General de la República a indemnizarla por el daño patrimonial y moral que le causó al acusarla y aprehenderla ilegalmente por los delitos de privación ilegal de la libertad, en su modalidad de secuestro y delito contra servidores públicos.⁹⁰ A

⁸⁹ QUEJA.- SU IMPROCEDENCIA POR PLANTEARSE CUESTIONES AJENAS A LA SENTENCIA DEFINITIVA, DA LUGAR A QUE EL PROMOVENTE LA PRESENTE COMO DEMANDA. VII-P-1aS-969, Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Séptima Época. Año IV. No. 37. Agosto 2014. pág. 405

⁹⁰ El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa condenó a la Procuraduría General de la República a indemnizar y reconocer públicamente la inocencia de la indígena otomí Jacinta Marcial, quien había sido sentenciada a 21 años de prisión.

La sentencia prevé una indemnización por los más de tres años que no pudo trabajar por estar en prisión y por el daño moral que le causó el estar presa y por las repercusiones morales, físicas y

pesar de lo anterior, aún no se consolida como un Tribunal de plena jurisdicción, debido a que hay ausencia de una adecuada ejecución de sentencias.

Las resoluciones que emita no traen aparejada su ejecución. Aunque existen sanciones ante la falta de cumplimiento de las sentencias a través de la figura de la queja, no es el medio adecuado para que se observe la materialización de la decisión que tome el juzgador al respecto del caso concreto.

Las sentencias de condena significan obligar a la autoridad para dar, hacer o no hacer. De esta manera, se tiene dentro del concepto de facultades de "plena jurisdicción" quizás la más importante sea la ejecución de las sentencias y además sancionar el incumplimiento de las mismas. A la fecha no posee todas las características propias, porque le hace falta la facultad de hacer cumplir sus fallos, puesto que únicamente sanciona el incumplimiento de la sentencia pero no logra garantizar de mejor forma su cumplimiento.

Acerca de esto, se ha señalado que un debido proceso legal debe cubrir cabalmente todo lo que se substancie en éste, es decir, desde los requisitos de admisibilidad para presentar la demanda por parte del gobernado hasta que se observe el cumplimiento del fallo del juzgador.

2.17.- Medios de defensa contra la sentencia.

En contra de la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las partes pueden interponer el juicio amparo directo cuando el actor sea un particular, o el recurso revisión en favor de la autoridad demandada.

Por un lado, el juicio de amparo en la materia contenciosa administrativa, es un medio de control constitucional, que sigue todas las formalidades establecidas

"por lo que su pueblo le haya perdido el respeto". Asimismo se prevé la emisión de jurisprudencia sobre r eparación del daño en casos en que personas son liberadas después de haber sido procesados y presos injustamente. Los Magistrados concluyeron que en éste caso, el Estado mexicano incurrió en "actividad irregular" que causó daño económico y moral. Sin embargo, la sentencia eximió de responsabilidad al juez que dictó la sentencia de 21 años de prisión.

en la Ley de Amparo, publicada el 2 de abril de 2013 en el Diario Oficial de la Federación.

El escrito por el cual se promueve el amparo en contra de la sentencia, se presenta en las instalaciones del órgano que emitió la resolución y se remite al Tribunal Colegiado de Circuito competente, con el número de copias necesarias para todas las partes que intervinieron en el juicio contencioso administrativo, así como un tanto para el Ministerio Público Federal.

El órgano del Poder Judicial de la Federación se encargará de dictar la ejecutoria correspondiente, después de haber substanciado todo el proceso correspondiente. Posteriormente, se remite su resolución, si es favorable para el actor, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá cumplir con lo establecido y en todo caso emitir un acuerdo para dejar sin insubsistente la resolución recurrida y dictar una nueva sentencia con los lineamientos y parámetros establecidos en la ejecutoria; si es desfavorable ésta, se ratificará el sentido del pronunciamiento que fue materia en el amparo.

Por otro lado, "... el recurso de revisión constituye un medio impugnativo de carácter unilateral, toda vez que sólo lo pueden interponer las autoridades, sean parte actora o parte demandada, por conducto de la unidad jurídica encargada de su defensa."⁹¹

Además, es de carácter excepcional para que la autoridad demandada no recurra de manera indiscriminada las resoluciones o sentencias definitivas de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, porque se establecen excepciones para su procedencia.

Dentro de las limitaciones que existen para la interposición del recurso de revisión fiscal, existe una en especial que es sobre la importancia y trascendencia que tenga su admisión. Sin embargo, en ningún momento se establece algún criterio para determinarlo. Se ha considerado que los requisitos para su admisión

⁹¹ Lucero Espinosa, Manuel. *óp. cit.*, nota 5, pág. 291.

fueron en su momento una medida por parte del legislador para evitar la saturación de asuntos presentados, conforme a la exposición de motivos del Código Fiscal de la Federación de 1966.⁹²

El recurso de revisión fiscal se encuentra regulado conforme al artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece se interpondrá por escrito ante el órgano jurisdiccional que emitió la resolución y será resuelto por el órgano del Poder Judicial de la Federación.

La resolución que dicte será remitida a la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y seguirá el mismo proceso que anteriormente se ha descrito en el juicio de amparo, dependiendo del sentido de la resolución.

En caso, de haber transcurrido los quince días hábiles para impugnar la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se declarará la firmeza de la sentencia y se tendrá el proceso como concluido, sin considerar lo que corresponda para su cumplimiento.

2.18.- Juicio en línea.

El juicio contencioso administrativo en línea se trata de un tópico que ha generado muchas opiniones al respecto, una de las cuestiones sobre el tema es saber ¿Qué ha ocurrido a casi tres años de su entrada en función? Con un costo de servicios de consultoría para la implementación y puesta en operación del Sistema de Justicia en Línea "... debido a su complejidad técnica y una inversión cercana a 300 millones de pesos, de los cuales 85 millones fueron aportados por un fideicomiso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."⁹³

La principal razón para la implementación del juicio en línea es la existencia de un gran rezago en la cantidad de expedientes que deben ser atendidos por los

⁹² Cfr. *Ídem*, pág. 294.

⁹³ Alfredo Méndez, "*Fracaso*", *el sistema de juicio en línea del tribunal fiscal*, Periódico Reforma, fecha 13 de mayo de 2013 <http://www.jornada.unam.mx/2013/05/13/politica/008n1pol>.

juzadores que forman parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Por lo tanto, en un principio para lograr un mayor acceso de la sociedad a la impartición de justicia se consideró importante la utilización de los avances en la tecnología.

El número de asuntos ingresados al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ha incrementado con un inventario alrededor de 118,006 en 2007, propiciándose una demora en la resolución de los procesos; por lo que, en fin de cumplir con la función jurisdiccional a cargo del Estado se consideró al juicio en línea como la forma de efectuar la obligación de impartir justicia de manera pronta, con ayuda de los diferentes aparatos electrónicos se estimó que los tiempos de resolución se disminuirían sustancialmente.

Las cifras indicadas por el Tribunal señalan que a partir de su entrada en funcionamiento el 7 de agosto de 2011 al 6 de agosto de 2013, se han presentado 2103 demandas por medio del juicio en línea, en contraste con la vía tradicional que solamente en el periodo de 2012 se tramitaron 151,326.

En ese mismo periodo, se presentaron 1003, es decir, menos del uno por ciento de fueron por esta modalidad, colocándolo muy por debajo del juicio en la vía tradicional. Asimismo, se emitieron un total de 1,455 sentencias de las cuales el 49.55% de ellas son sentencias de fondo (721) y el resto se tratan de resoluciones de incidentes planteados en los procesos.⁹⁴

Antes de que sea abordado lo correspondiente al capítulo X de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que regula el juicio en línea es necesario revisar los conceptos legales que indica el artículo 1-A, debido a que se establecen algunas definiciones importantes y por su naturaleza son únicas dentro del Derecho en México.⁹⁵

⁹⁴ Portal de internet del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. http://www.tff.gob.mx/images/pdf/unidad_de_enlace/varios.pdf.

⁹⁵ Artículo 1-A.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

En otro orden de ideas, conforme a los artículos 1º y 58-A del mismo ordenamiento se establece que su marco jurídico es en primer lugar el mencionado capítulo, luego las demás disposiciones aplicables de este mismo ordenamiento jurídico y de manera supletoria la legislación civil federal.

2.18.1.- Substanciación optativa para el particular.

La procedencia material del juicio en línea es la misma, tanto en la vía ordinaria como la sumaria, en todo caso deberá atenderse a lo establecido en los capítulos que regulan cada uno.

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

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

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

IV. Clave de acceso: Conjunto único de caracteres alfanuméricos asignados por el Sistema de Justicia en Línea del Tribunal a las partes, como medio de identificación de las personas facultadas en el juicio en que promuevan para utilizar el Sistema, y asignarles los privilegios de consulta del expediente respectivo o envío vía electrónica de promociones relativas a las actuaciones procesales con el uso de la firma electrónica avanzada en un procedimiento contencioso administrativo.

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

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

La tramitación del juicio contencioso administrativo en línea queda a decisión únicamente del particular, que debe cumplir con los establecidos en el capítulo X de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; una vez presenta la demanda por medio del Sistema de Justicia en Línea y sea admitida se procederá a emplazar a la autoridad demandada para que exhiba su contestación por este mismo medio.

Además, deberá cubrir con los requisitos propios de la demanda para iniciar con la actividad jurisdiccional, de conformidad con los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con la salvedad de que en lugar de indicar un domicilio para escuchar y recibir notificaciones, habrá de señalar una dirección correo electrónico, se trata de un requisito muy importante porque en caso de omitirlo, se substanciará el juicio en la vía tradicional y las notificaciones se realizarán por Boletín Electrónico.

Cuando se trate de un juicio de lesividad, la autoridad tendrá la obligación de presentar su demanda por esta vía, conforme al artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se procederá a emplazar al particular de forma personal, de esta manera la Sala Especializada deberá imprimir y certificar toda la documentación presentada y una vez notificado el particular decida la manera en la que se tramitara el proceso.

Si decide continuar por esta misma vía deberá presentar su contestación de manera electrónica e indicar su deseo de substanciar el proceso a través de este medio; en el entendido de que si fuese omiso se tramitará por la vía tradicional.

2.18.2.- Registro en el Sistema de Justicia en Línea del particular.

El particular tiene derecho a presentar su demanda en la vía en línea, que podrá ejercer cuando cumpla con la obtención de la Firma Electrónica Avanzada, Clave de Acceso y Contraseña, de conformidad con el artículo 58 – E, porque mediante estos medios exterioriza su consentimiento para que el Sistema de

Justicia en Línea registre el momento en que se consulta el expediente y se realicen las notificaciones electrónicas.

De acuerdo a una interpretación literal del numeral mencionado, se ha entendido que el Sistema de Justicia en Línea proporcionaría los requisitos necesarios para tener acceso a esta vía. Sin embargo, se remite a otro ordenamiento emitido por el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; se trata del Acuerdo E/JGA/16/2011, que establece los lineamientos técnicos y formales para la sustanciación del juicio en línea, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2011 que tiene por objeto, conforme a su artículo 1º lo siguiente:

Artículo 1.- Los presentes Lineamientos son de carácter general y de observancia obligatoria para todos los Usuarios del Sistema, así como sus administradores y tienen por objeto:

I. Establecer el procedimiento para el acceso y utilización del Sistema, para la promoción, sustanciación y resolución del Juicio en Línea, y

II. Establecer las normas de carácter administrativo a las que deberán sujetarse los servidores públicos del Tribunal en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, así como todos aquellos Usuarios y Administradores del Sistema, que hagan uso del mismo.

El mencionado acuerdo indica que se habilitará el uso de la Firma Electrónica Avanzada expedida por el Servicio de Administración Tributaria, que fue implementada por medio del convenio de colaboración celebrado en 2010 "... toda vez que dicha firma electrónica permitió cumplir en tiempo y forma con el inicio de operaciones del Sistema de Justicia en Línea el 7 de agosto de 2011."⁹⁶

Por lo que, contradice lo dispuesto en el artículo 58-E de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que obliga al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a proporcionar la Firma Electrónica propia para substanciar el juicio en línea.

⁹⁶ Morales Gutiérrez, Guillermo, *óp. cit.* nota 23 pág. 109.

Conforme a los numerales 28 al 31 del Acuerdo E/JGA/16/2011 se establece que se implementará y habilitará la Firma Electrónica Avanzada para que se promueva, sustancie y notifique los acuerdos, resoluciones y otras actuaciones que se dicten dentro del juicio contencioso administrativo en línea. También existe una vinculación indubitable entre el firmante y el documento electrónico, toda vez que produce los mismos efectos que la misma la firma autógrafa dentro de la vía tradicional e impide la modificación o alteración de los documentos electrónicos lo que permite su integridad y autenticidad.

2.18.3.- Firma Electrónica Avanzada y Firma Digital.

La firma es el trazo peculiar en el que una persona consigna su nombre, apellido y/o rúbrica a fin de manifestar su autoría y/o el conocimiento de lo expuesto en el documento; sin importar su naturaleza, sirve de identificación, proporciona certidumbre en cuanto haya participado en el acto y la vincula con el documento firmado.

Acerca de la firma electrónica, indica el jurista Morales Gutiérrez que "... es el conjunto de datos que se adjuntan a un mensaje eléctrico con el propósito de identificar a su emisor como autor legítimo de éste, tal y como se tratará de una firma autógrafa."⁹⁷ Por otro lado, conforme a la Ley de Firma Electrónica Avanzada, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 2011, lo define en su artículo 2º, fracción XII de la siguiente manera:

Artículo 2. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: (...)

XIII Firma Electrónica Avanzada: el conjunto de datos y caracteres que permite la identificación del firmante, que ha sido creada por medios electrónicos bajo su exclusivo control, de manera que está vinculada únicamente al mismo y a los datos a los que se refiere, lo que permite que sea detectable cualquier modificación ulterior de éstos, la cual produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa.

⁹⁷ *Ibidem*, pág. 38.

Entonces para la obtención de la Firma Electrónica Avanzada, emitida por el Servicio de Administración Tributaria, en primer lugar se debe estar inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, para ello es necesario que el trámite se realice por medio del portal de internet y haber completado el formulario que se requiere, con la condición de que el contribuyente proporcione su Clave Única de Registro de Población.⁹⁸

Ahora bien, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en ninguna parte establece como requisito el estar inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes para poder presentar el juicio contencioso administrativo, por esta razón se puede considerar como un elemento que genera la denegación de justicia, debido a que no se encuentra regulado en el ordenamiento citado sino en el Acuerdo E/JGA/16/2011 expedido por el Tribunal, situación que no está prevista en la ley adjetiva que regula este proceso.

Las personas físicas y morales que están obligadas a estar inscritas en el Registro Federal de Contribuyentes, conforme al artículo 27 del Código Fiscal de la Federación son las siguientes:

- Quienes deban presentar declaraciones periódicas⁹⁹ o que estén obligadas a expedir comprobantes fiscales digitales por Internet¹⁰⁰ por los actos o actividades que realicen o por los ingresos que perciban, o

⁹⁸Fuente:http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/tramites/inscripcion_rfc/Paginas/fichas_40_cff.

⁹⁹ Deben presentar Declaración Anual, las personas físicas que hayan obtenido ingresos, entre otros, por los siguientes conceptos:

- Por prestar servicios profesionales (honorarios)
- Por rentar bienes inmuebles
- Por realizar actividades empresariales (comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, silvícolas, de pesca, y de autotransporte), excepto los que tributen en el Régimen de pequeños contribuyentes
- Por enajenar bienes
- Por adquirir bienes
- Por percibir salarios
- Por intereses
- Otros ingresos, por ejemplo: las deudas condonadas por el acreedor o pagadas por otra persona, por inversiones en el extranjero, por intereses moratorios, y/o por penas convencionales, etc.

- Las que hayan abierto una cuenta a su nombre en las entidades del sistema financiero o en las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo,
- Las que reciban depósitos o realicen operaciones susceptibles de ser sujetas de contribuciones.

Con base en lo anterior, la exigencia de que los justiciables tengan dicha inscripción no representa un mayor obstáculo para la obtención de la Firma Electrónica Avanzada, pero no todos tienen la obligación de tener su registro, lo que ocasiona un trato no igualitario entre los particulares, porque se trata de una situación en materia de recaudación de impuestos y no procesal para poder acudir a los medios de administración de justicia, lo que finalmente ocasiona desigualdad entre la población.

Posteriormente, a la obtención del Registro Federal de Contribuyentes a través del portal de internet del Servicio de Administración Tributaria, se debe concertar una cita en la Administración Local de Servicios al Contribuyente para obtener la Firma Electrónica Avanzada, para ello es necesario acudir con:

- Un dispositivo USB o CD. Al finalizar el trámite, recibirá una copia de su certificado digital.
- Original de comprobante de domicilio, no mayor a cuatro meses (cualquiera de los mencionados en el apartado de definiciones, una identificación oficial, dos comprobantes de domicilio y poderes (para contribuyentes que se hayan inscrito al Registro Federal de Contribuyentes con Clave Única de Registro de Población.¹⁰¹

¹⁰⁰ Están obligadas a expedir comprobantes fiscales todas las personas que vendan o den en arrendamiento bienes, o presten servicios, siempre y cuando el cliente les solicite un comprobante que reúna todos los requisitos fiscales.

¹⁰¹ Las personas físicas únicamente para efectos de tramitar la Firma Electrónica podrán designar a un representante legal, siempre que se ubique en los supuestos siguientes:

- Sea menor de edad.

- Asimismo, durante la cita se tomarán los datos de identidad del contribuyente, consistentes en: huellas digitales, fotografía de frente, fotografía del iris, firma y digitalización de los documentos originales, con la finalidad de asegurar el vínculo que debe existir entre un certificado digital y su titular.

Con base en lo anterior, se observa los inconvenientes que tienen los justiciables de poder ejercer su derecho a llevar el juicio contencioso administrativo en línea, debido a que se imponen una serie de obligaciones “procesales” que no están contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se tratan de formalidades que requiere una autoridad externa al órgano jurisdiccional, que utiliza medios electrónicos para tener un mejor control de fiscalización de los contribuyentes.

2.18.4.- Clave de Acceso y Contraseña.

Además, de contar con la Firma Electrónica Avanzada, el actor debe cumplir con los requisitos previstos en el numeral 58 – E de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que establece que deberá contar con una Clave de Acceso y Contraseña que serán proporcionadas a través del Sistema de Justicia en Línea.

Lo anterior, se encuentra especificado en el primer párrafo del artículo 6 del Acuerdo E/JGA/16/2011 que exige como requisito para el otorgamiento de la Clave de Acceso y generación de la Contraseña para las personas físicas que

-
- Los mayores de edad disminuidos o perturbados en su inteligencia, aunque tengan intervalos lúcidos; y aquellos que padezcan alguna afección originada por enfermedad o deficiencia persistente de carácter físico, psicológico o sensorial o por la adicción a sustancias tóxicas como el alcohol, los psicotrópicos o los estupefacientes; siempre que debido a la limitación, o a la alteración en la inteligencia que esto les provoque no puedan gobernarse y obligarse por sí mismos, o manifestar su voluntad por algún medio. Para este supuesto, se deberá presentar el original de la resolución judicial definitiva, en la cual se declare la incapacidad del contribuyente.
 - Sea designado como albacea.
 - Estén privados de su libertad.
 - Estén clínicamente dictaminados por institución pública o privada con enfermedad en etapa terminal.

asistan a un Módulo de Registro, es decir, que acudan de forma presencial a un determinado lugar, sin considerar que puede estar a kilómetros de distancia del domicilio del solicitante, se deja de lado la realidad que existe en otros estados de la República Mexicana, donde las regiones o lugares se encuentran apartados, generando la interrogante sobre la agilidad de llevar un proceso por esta vía.

En el juicio en línea se maneja la idea de que facilitará el trámite y se evitará acudir al local que ocupe el Tribunal. Sin embargo, esto ocasiona que se pierda la naturaleza de que todo el procedimiento se lleve por medio del internet, porque lo correcto sería que ambos requisitos se proporcionarían por esta vía.

Esta problemática no debe ser observada desde la perspectiva de la autoridad, toda vez que no resulta un obstáculo el acudir en una sola ocasión a los Módulos de Registro para obtener estos requisitos, puesto que tramitan miles asuntos en un año, cuentan con los recursos económicos, humanos y sin olvidar que la Ley Federal de Contencioso Administrativo establece que su obligación es registrarse.

La dificultad es para el actor porque puede resultarle oneroso y carente de practicidad, en el entendido de que una persona física o moral no se encuentra en la necesidad de acudir a instancias jurisdiccionales de forma recurrente.

Al respecto, la solución es cumplir con lo que establece el artículo 58- E de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y otorgar la Clave de Acceso y Contraseña a través del Sistema de Justicia en Línea, es decir, su registro y obtención sean a través de los medios informáticos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo; porque de otra manera resulta incompatible con la esencia de todo el proceso en línea.

Actualmente para obtener estos requisitos no se pueden realizar a través de los medios electrónicos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa porque la Firma Electrónica Avanzada es proporcionada por el Servicio de Administración Tributaria; la Clave de acceso y Contraseña por los Módulos de

Registro, acorde con el Acuerdo E/JGA/16/2011 y no como lo establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,

Con base en lo anterior, el citado ordenamiento debe prevalecer por encima del Acuerdo E/JGA/16/2011. La exigencia presencial para la obtención de estos requisitos no encuentra cabida en la esencia de lo que debe ser a través de los medios electrónicos e informáticos.

2.18.5.- Registro de las autoridades al Juicio en Línea.

Las autoridades cuyos actos o resoluciones sean impugnables conforme a la competencia material del Tribunal, deberán solicitar únicamente su Clave de Usuario y Contraseña, de conformidad con el artículo 17 del Acuerdo E/JGA/16/2011 que establece:

Artículo 17.- A fin de estar en posibilidad de presentar promociones o consultar los expedientes en los que sean parte, los titulares de las unidades administrativas de dependencias, organismos o autoridades registradas, que extiendan la carta de conocimiento de responsabilidad regulada por el artículo 7 de estos Lineamientos, deberán efectuar la solicitud de vinculación de su Clave de Acceso y Contraseña con la dependencia, organismo o autoridad a la que pertenecen; para ello deberán presentarse en el Módulo de Registro para exhibir la documentación prevista por la fracción I del artículo 14 de los presentes Lineamientos.

También el artículo 14, en el inciso e) del mismo ordenamiento dispone¹⁰² que se deberán registrar su correo electrónico institucional de la dependencia, organismo o autoridad ante la Secretaría General de Acuerdos o la Presidencia de las Salas Regionales, según corresponda, para el efecto de que puedan ser emplazados, en caso de incumplir se le notificará por Boletín Electrónico.

¹⁰² Artículo 14.- Para efectuar el registro, los servidores públicos señalados en el artículo anterior deberán cumplir con los siguientes requisitos: (...)

e) Correo electrónico institucional de la dependencia, organismo o autoridad.

Una vez cumplidos los requisitos previstos en las fracciones I y II se otorgará al servidor público solicitante la constancia de registro de la dependencia, organismo o autoridad correspondiente en la que constará su número único de registro, la fecha en que éste se realizó y los datos de identificación de la dependencia, organismo o autoridad proporcionados en el Módulo de Registro. En los supuestos anteriores, se otorgará al servidor público solicitante un documento en el que se hará constar la vinculación o revocación, según corresponda, así como la fecha del trámite y la información que obre en el Módulo de Registro.

Además "... no pasa inadvertido que el Decreto de reforma, adición y derogamiento a diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y a la Ley Orgánica del Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2010 establece que se deberá proporcionar dicha información dentro de los siguientes 240 días naturales siguientes a la fecha de publicación del decreto."¹⁰³ Por lo que, el término para realizarlo fue el día 7 de agosto de 2011.

2.18.6.- Tercero Interesado.

Conforme al artículo 58- M, se establece la forma en que se emplazará al tercero interesado en el contencioso administrativo cuando el particular haya optado por tramitarlo en la vía en línea; anteriormente se ha indicado que no existe el requisito de anexar copias. Sin embargo, al darse este supuesto el actor deberá presentar las copias de los documentos exhibidos para correr traslado y pueda ser emplazado.

Al momento de que el tercero interesado realice su contestación habrá de manifestarse si desea continuar el proceso en esta modalidad e indicar la dirección de correo electrónico para que pueda ser notificado. En caso de oponerse a esta opción deberá la Sala Especializada llevar de forma paralela la vía en línea y tradicional del juicio; y en consecuencia, imprimir y certificar todas las constancias que obren en el Expediente Electrónico.

El numeral citado es omiso en indicar que procedimiento debe seguir el tercero interesado para el caso de que decida seguir el juicio en línea, toda vez que únicamente exige proporcionar su correo electrónico. Al respecto, se

¹⁰³ Morales Gutiérrez, Guillermo, *óp. cit.* nota 23 pág. 70.

Nota: En caso contrario y si se emplazara una autoridad por medio del Sistema de Justicia en Línea y se constatará que no se cumplió con el requerimiento se realizará, como se mencionó y se le requerirá para que el término de diez cumpla, bajo el apercibimiento de no realizarlo se le impondrá una multa de 100 a 200 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, mientras que todas las notificaciones se seguirán realizando por Boletín Electrónico. Asimismo, se requerirá al superior jerárquico de la autoridad renuente para que en el plazo de tres días hábiles la obligue a cumplir sin demora, y de continuar la renuencia de la autoridad se le dará conocimiento de lo sucedido al superior jerárquico correspondiente.

considera que debería obtener su Firma Electrónica Avanzada para poder consultar el expediente y ceñirse a todos los requisitos para su obtención, así como los demás requisitos que se han mencionado.¹⁰⁴

2.18.7.- Desahogo de pruebas.

El desahogo de las pruebas a través del Sistema de Justicia en Línea, se encuentra regulado en el artículo 58 – K que establece que los justiciables deben ofrecer todas sus pruebas documentales, incluyendo el expediente administrativo, manifestado bajo protesta de decir verdad la naturaleza de los mismos, es decir, si la reproducción digital corresponde a una copia simple, certificada u original, en cuyo caso precisará si contiene o no firma autógrafa.

En el caso de omitir ese señalamiento, la valoración del documento digitalizado será la misma si se tratara de una copia simple, así como establece el artículo 46 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la estimación de las pruebas documentales ofrecidas tendrán el mismo valor probatorio que una constancia física y/o tangible.

Aunque, se manifieste sobre la naturaleza de algún documento exhibido en el juicio en línea, esto no quiere decir que la prueba tenga un valor probatorio absoluto, puesto que es un documento digitalizado y se presume su naturaleza. El magistrado Jiménez Illescas, en relación a esta protesta que se debe realizar indica que

“... la manifestación que al respecto se haga será de buena fe, pero cabe señalar que si se afirma algo bajo protesta de decir verdad y se mienta procederá a dar aviso al Ministerio Público Federal toda vez que podría configurarse el delito de Falsedad de Declaraciones Judiciales previsto en el artículo 247 del Código Penal Federal.”¹⁰⁵

¹⁰⁴ Vid *Infra*: Capítulo 2, numerales 2.18.3 y 2.18.4

¹⁰⁵ Jiménez Illescas, José Manuel, *El juicio en línea, procedimiento contencioso administrativo federal*, Dofiscales Editores, México, 2009, pág. 80.

El mencionado numeral indica lo siguiente:

Artículo 247.- Se impondrán de cuatro a ocho años de prisión y de cien a trescientos días multa:

(...)

En este contexto, se ha advertido que únicamente se regula la omisión pero no la falsedad de la manifestación en cuanto a la naturaleza del documento, por lo que deberá estarse a lo establecido en el artículo 36 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que prevé el incidente de falsedad de documentos

La manifestación bajo protesta de decir verdad constituye un acto de carácter personalísimo que sólo puede realizar quien promueva, por referirse a los hechos o circunstancias de conocimiento personal del actor, por la responsabilidad de que dicha protesta pudiera derivarse.

Además, se indicará si cuentan con firma autógrafa, aunque se debe tener presente que es posible modificarlos por cualquiera de ambas partes, y ser exhibidas electrónicamente a la Sala Especializada, así que corresponde a este último en uso de sus facultades y de conformidad al artículo 41 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que faculta al Magistrado Instructor para solicitar su exhibición física.

Cuando las partes en el proceso decidan ofrecer alguna prueba documental, deberán digitalizarlo, adjuntarlo y enviarlo a la Sala Especializada en Juicios en Línea, para ello es necesario que se presente en los formatos habilitados dentro del Sistema de Justicia en Línea, de conformidad a lo establecido en el Anexo Único de Lineamientos Técnicos y Formales para la Substanciación del Juicio en Línea.¹⁰⁶

IV.- Al que, con arreglo a derecho, con cualquier carácter excepto el de testigo, sea examinado y faltare a la verdad en perjuicio de otro, negando ser suya la firma con que hubiere suscrito el documento o afirmando un hecho falso o alternando o negando uno verdadero, o sus circunstancias sustanciales.

Lo prevenido en esta fracción no comprende los casos en que la parte sea examinada sobre la cantidad en que estime una cosa o cuando tenga el carácter de acusado;

¹⁰⁶ Características – Archivos electrónicos y digitalizados

Los documentos digitalizados o escaneados deberán contar con una resolución óptica en rangos de entre 100 y 600 dpi, con la posibilidad de ajustar la resolución en caso necesario. Para ello se recomienda generar la salida del documento digitalizado o escaneado en formato PDF a 200 dpi y 256 colores, preferentemente, además de contar con la opción de “solo lectura” y permitir la selección del texto.

En principio, se admiten todas las pruebas, siempre que no vayan en contra de la moral, las buenas costumbres y la testimonial absuelta mediante posiciones por parte de la autoridad. El actor puede ofrecer la testimonial o confesional, se estará a lo dispuesto en el artículo 58 –D que establece se desahogará vía videoconferencia.

Aunque, al momento de efectuarse esta probanza no existe la regulación adecuada para ello, porque deja la posibilidad de que el testigo pueda ser instruido para contestar las posiciones realizadas por el juzgador para que responda conforme a sus intereses y, por esto no debería ser considerada al momento de dictar la resolución.

También genera incertidumbre jurídica para la contraparte porque en el caso de que se encuentren en lugares distintos separados por varios miles kilómetros de distancia y sea posible que observe la forma en que se realiza el desahogo de la prueba en forma presencial.

Una solución ante esta circunstancia es que se cite al testigo en el local de alguna de las Salas Regionales o de alguna autoridad jurisdiccional vía exhorto y ante un fedatario público se desahogue la prueba en cuestión, conforme al artículo 73 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

El artículo 58-L regula como obran en el expediente las pruebas que no sean documentales y que por su naturaleza deberán estar físicamente ante la Sala del Tribunal. Conforme al artículo 39 del Acuerdo E/JGA/16/2011 se ordena que

Para los archivos de “tipo imagen” serán aceptados los siguientes formatos: .jpg,.jpeg, .tif, .bmp,.png, .jpe, .jfif, .gif, .dib que pueden ser abiertos por la mayoría de las herramientas de visualización.

Los documentos asociados a videos y audio, podrán presentarse en alguno de los formatos siguientes: .avi, .flv, .mp4, .wmv, DVD-video (video); .mp3, .wmv, audio CD, DVD-audio, .wma, .mpg (audio).

Los documentos elaborados con herramientas de productividad para oficina, de la suite de Microsoft se aceptarán en Word, Excel y PowerPoint en sus versiones 97, 2000, 2002, 2003, 2007 y 2010; También se aceptarán otras suites, como Works 6.0, 7.0, 8.0 y 9.0; WordPerfect 5.0 y 6.0; de igual manera formatos abiertos emitidos por Staroffice, Openoffice, Lotus Symphony, entre otros: .odf.

Específicamente, para documentos que contengan datos o información generados por otras herramientas, también se aceptarán los siguientes formatos: .xml, .rtf, .txt, .html, .htm, .mht, .mhtml.

proceda a realizar un cotejo presencial y se hará constar electrónicamente en el expediente.

Posteriormente, se elaborará un acta física en el que comprobará la presentación de esa prueba y las firmas autógrafas del Magistrado Instructor y del Secretario de Acuerdos; después se resguardará dicha probanza en la Sala Especializada, se digitalizará dicho documento para que obre en el Expediente Electrónico. Sin embargo, genera el inconveniente de tener que asistir al local donde reside el Tribunal para poder presentar dicha prueba con la problemática que implica para las partes.

2.18.8.- Notificación.

En términos del artículo 58 –N se precisa que las actuaciones y resoluciones que deban notificarse en forma personal o mediante el servicio con acuse de recibido o por oficio, en términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se realizarán a través del Sistema de Justicia en Línea.

Debido a lo anterior, el actuario está obligado a elaborar la minuta electrónica en la que precise la actuación o resolución a notificar, así como los documentos que se adjunten en la misma; “... en este artículo se crea la figura de actuaría electrónica, es decir, las funciones que se cumplen a través de una persona física que acude a hacer las notificaciones personales; éstas se desarrollarán por vía electrónica.”¹⁰⁷

Las notificaciones se tendrán como legalmente practicadas, cuando el Sistema de Justicia en Línea genere el Acuse de Recibo Electrónico en el que conste la fecha y hora en que la o las partes a notificar ingresaron al Expediente Electrónico, lo que deberá suceder dentro del plazo de los tres días hábiles siguientes a la fecha de envío del aviso a la dirección de correo electrónico a notificar, en el caso de que no se genere, se procederá a realizar por Boletín

¹⁰⁷ *Ibidem* pág. 250.

Electrónico el cuarto día hábil contado a partir de la fecha de envío del correo electrónico, momento en que se tendrá por legalmente notificado.¹⁰⁸

El hecho de que todas las notificaciones se realicen de manera electrónica, deja en estado de vulnerabilidad a las partes, porque a través de este medio las afecta gravemente, si fuese el caso de que se realice algún requerimiento o por su propia naturaleza sea necesario que se efectúe de manera presencial, situación que no debe dejarse a que la partes consulten el Expediente Electrónico.

Se debe señalar que inclusive para el legislador hay acuerdos o resoluciones que debido a su relevancia dentro del proceso es necesario se notifiquen de manera personal o por oficio, según sea el caso, como está comprendido en los artículos 67 y 68 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la problemática, es que si no se llegase a revisar a tiempo se podría perder su derecho por no cumplir con el requerimiento, lo cual obrará en su contra o perderá la oportunidad procesal para impugnar porque proporciona mayor seguridad jurídica de lo actuado por el Tribunal.¹⁰⁹

Aunque las notificaciones que se realizan de forma personal pueden retrasar un poco la substanciación del proceso, esto proporciona mayor seguridad jurídica para que las partes tengan conocimiento todo lo actuado.¹¹⁰

El artículo 58 - O de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispone que son hábiles las 24 horas de los días que se encuentran abiertas al público en general las Oficinas de las Salas del Tribunal. Por ello, las promociones se considerarán como presentadas el día y la hora que conste en el Acuse de Recibo Electrónico, conforme al lugar donde se tenga el domicilio fiscal y por recibidas, en donde se encuentre la sede de la Sala Regional

¹⁰⁸ NOTIFICACIÓN EN EL JUICIO EN LÍNEA.- SE TENDRÁ COMO LEGALMENTE PRACTICADA CUANDO SE GENERE EL ACUSE DE RECIBO ELECTRÓNICO, O EN SU DEFECTO, CUANDO SE EFECTÚE POR BOLETÍN ELECTRÓNICO. VII-CASE-JL-2 Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Séptima Época. Año IV. No. 30. Enero 2014. pág. 134.

¹⁰⁹ Vid *Infra*: Capítulo 2 Numeral 2.6

¹¹⁰ Vid *Supra*: Capítulo 4, numeral 4.2.3.

a la que corresponda conocer del juicio por razón de territorio, conforme al artículo 34 del Acuerdo E/JGA/16/2011.¹¹¹

2.18.9.- Acumulación de juicios.

La acumulación de juicios estriba en reunir en uno sólo dos o más asuntos en que las controversias traten de cuestiones conexas o que se localicen en alguno de los supuestos jurídicos previstos en el artículo 31, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,¹¹² con el fin de preservar el principio de economía procesal y evitar se dicten sentencias contradictorias.

En el último párrafo del numeral citado, se prevé que cuando se estén llevando por vías diferentes, el Magistrado Instructor requerirá a la parte que lleva el juicio tradicional si opta por llevarlo en línea, en caso de no ejercer la opción en el plazo de tres días hábiles continuará de la misma forma. Adicionalmente, el artículo 40 del Acuerdo E/JGA/16/2011 establece que cuando la parte que lleva el juicio tradicional rechace la opción de substanciarlo en línea por lo que, existirán dos expedientes, uno físico para ser revisado en el local que ocupa la Sala Especializada y un Expediente Electrónico para que sea consultado en el Sistema de Justicia en Línea. Esto resulta poco práctico para el personal del Tribunal porque representa una carga de trabajo adicional al momento de certificar e imprimir todo lo que conste en el expediente electrónico y al revés, es decir, digitalizar todos los documentos para que obren en éste.

2.18.10.- Suspensión del funcionamiento del Sistema de Justicia en Línea.

El artículo 58 - S de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, regula la forma en que deberá actuar el Tribunal en el caso de que por cualquier circunstancia se interrumpa el funcionamiento del Sistema de

¹¹¹ Artículo 34.- El Sistema funcionará de acuerdo a la hora oficial mexicana, que incluye los tres husos horarios que cubren la República Mexicana, es decir, representando las horas locales de nuestro país, y asentará la fecha y hora en todos los acuses de recibo de Documentos Electrónicos que se reciban y envíen a través del Sistema, mismos que corresponderán a las del domicilio de la Sala destinataria de la promoción de que se trate.

¹¹² *Vid Infra:* Capítulo 2, Numeral 2.7.1.2.

Justicia en Línea.¹¹³ Se prevé que por caso fortuito, fuerza mayor o fallas técnicas que impidan el funcionamiento del sistema, se les remite la carga procesal a las partes de realizar la solicitud para el caso de que se represente la imposibilidad presentar alguna promoción.

De esta manera, las partes deben dar aviso a la Sala Especializada sobre la falla técnica, para que pueda emitirse un informe que indicará el momento específico de dicha situación, la circunstancia que lo ocasionó y el lapso de tiempo de interrupción y quedará a consideración del juzgador, si realmente hubo un incumplimiento de los plazos procesales o fue descuido de la parte que no estuvo atento al momento en que fue restablecido. Al respecto se debe señalar que en

“... esta última situación se regula en los lineamientos y normatividad técnica que expide el Tribunal, toda vez que es una disposición sumamente rígida que obliga al justiciable a no “despegarse” de su computadora durante la totalidad de la interrupción del sistema del justicia en línea en virtud de que (...) los plazos para presentar una promoción electrónica sujeta a término se suspenden por el tiempo que dure la suspensión.”¹¹⁴

Por su parte, el artículo 37 del Acuerdo E/JGA/16/2011, establece lo siguiente:

Artículo 37.- En atención a lo dispuesto en el artículo 58-S de la Ley, en caso de que la Unidad de Administración, reporte la interrupción en el funcionamiento del Sistema por caso fortuito, fuerza mayor o falla técnica, la Sala considerará el tiempo de la sujetas a término por ese mismo lapso o bien hasta el día hábil siguiente en que el Sistema haya sido restablecido, a efecto de determinar la oportunidad de dichas promociones.

De ambos artículos, se advierte una contradicción entre el texto legal y el acuerdo administrativo, se considera que en el primero. “... los plazos se

¹¹³ Artículo 58-S.- Cuando por caso fortuito, fuerza mayor o por fallas técnicas se interrumpa el funcionamiento del Sistema de Justicia en Línea, haciendo imposible el cumplimiento de los plazos establecidos en la ley, las partes deberán dar aviso a la Sala correspondiente en la misma promoción sujeta a término, quien pedirá un reporte al titular de la unidad administrativa del Tribunal responsable de la administración del Sistema sobre la existencia de la interrupción del servicio. El reporte que determine que existió interrupción en el Sistema deberá señalar la causa y el tiempo de dicha interrupción, indicando la fecha y hora de inicio y término de la misma. Los plazos se suspenderán, únicamente, el tiempo que dure la interrupción del Sistema (...)

¹¹⁴ Morales Gutiérrez, Guillermo, *óp. cit.* nota 23 pág. 74

suspenderán, únicamente, el tiempo que dure la interrupción del Sistema”, mientras que el segundo dispone que sólo se “... suspenderá los plazos únicamente de aquellas promociones sujetas a término por ese mismo lapso o bien hasta el día hábil siguiente en el que Sistema haya sido restablecido”.

2.18.11.- Inaplicabilidad de la normatividad del juicio en línea, en el amparo y recurso de revisión.

El artículo 58 – Q de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo regula cuando alguna de las partes interpongan recurso de revisión o juicio de amparo en contra las actuaciones y resoluciones derivadas del juicio en línea no es aplicable el capítulo X del mencionado ordenamiento. Por lo tanto, deberá el personal de la Sala Especializada imprimir todo el Expediente Electrónico y certificar las constancias del proceso que deberán ser remitidas a los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito correspondientes.

A pesar, de que actualmente se tenga previsto el uso de herramientas tecnológicas en el Poder Judicial de la Federación con base en la nueva Ley de Amparo y la existencia de un Expediente Electrónico y una firma electrónica.¹¹⁵ Ambas plataformas informáticas no son compatibles y deberá estarse a lo previsto en este numeral; lo que genera que esta modalidad sea poco práctica y el ahorro en cuanto a reducción de tiempo y costo de papel no representen una ventaja sustancial porque es necesario la reproducción física del expediente para que su valoración.

¹¹⁵ *Vid Supra*: Capítulo 4, numeral 4.2.4

CAPÍTULO III.- LOS DERECHOS HUMANOS CONFORME A LA CONVENCION AMERICANA EN EL ESTADO MEXICANO.

3.1.- Antecedentes históricos.

Los seres humanos como parte de la naturaleza poseen características únicas que les permiten inventar, aprender y utilizar estructuras lingüísticas; son animales sociales, capaces de concebir, transmitir y aprender conceptos abstractos y no existe evidencia de que haya otra forma de vida con dichas cualidades. Asimismo, cada miembro es titular de prerrogativas esenciales e inherentes, sin distinción alguna de raza, color, género, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, las cuales se conocen como derechos humanos, que se basan en el principio de respeto por el individuo, se fundan en que cada persona es un ser moral y racional que merece que lo traten con dignidad.

La idea que encierra los derechos humanos proliferó principalmente en la Edad Moderna y en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, hay otros antecedentes importantes, que surgieron en la historia de la humanidad y fueron consecuencia de la lucha de los pueblos ante la inexistencia de leyes que delimitaran la acción abusiva de los gobernantes, nobles, mandamases, etc. Lo anterior, generó el descontento por parte de los diferentes grupos sociales que se sublevaron exigiendo un trato igualitario en favor de todas las personas.

3.1.1.- Edad Antigua.

En China, entre los años 800 y 200 a. C., Confucio exhortó al buen gobierno mediante el ejercicio de la caridad y la justicia, por su parte Lao-Tsé predicó acerca de la igualdad entre los hombres y la existencia del "...derecho

legítimo que tienen los gobernados de rebelarse en contra de los dirigentes arbitrarios.”¹¹⁶

En la época de la Grecia Antigua, bajo la corriente del estoicismo “... se fue difundiendo una idea dignificadora del hombre, al entender que todo ser humano goza de una integridad más importante que cualquier clase social.”¹¹⁷ También, surgió la ley natural que postuló sobre “... el orden de la naturaleza es eterno e inmutable, por ello el proceso de lo natural, en armonía con la razón, refleja el carácter divino del universo y de cada ser humano.”¹¹⁸

3.1.2.- Edad Media.

En esta época se dio el auge del cristianismo que estableció como una de sus principales premisas que la dignidad humana radica en haber sido "creado por Dios a su imagen y semejanza." Se trató de un elemento esencial en la gestación teórica de los derechos humanos del pensamiento occidental porque fueron comprendidos como un conjunto de prerrogativas inherentes al hombre y que posteriormente se transformaron en principios que reconocieron el valor de cualquier ser humano.

Dicha ideología se difundió de manera paulatina en toda Europa debido a las incursiones de nuevos pueblos hacia otros lugares y con el surgimiento de la burguesía, como una nueva clase social, se generó una lucha para el reconocimiento de sus derechos civiles, aprovechando la debilidad que vivió la realeza en esos momentos, debido a los conflictos bélicos suscitados entre los reinos.

En el año de 1215, Juan Sin Tierra fue obligado a aceptar la Carta Magna que le presentaron los barones de su reino, después de tensas y complicadas reuniones en Runnymede. En este documento, se comprometió a respetar las

¹¹⁶ Herrera Ortiz, Margarita. *Manual de derechos humanos*, 5ª ed. México, Editorial Porrúa, 2011, pág. 10.

¹¹⁷ *Ídem.*

¹¹⁸ *Cfr. Ídem.*

propiedades de los hombres libres, a no privarlos de su vida, libertad, ni desterrarlos o despojarlos de sus bienes, sino únicamente mediante un debido proceso legal y también se estableció el principio de igualdad ante la ley.

Además, se instituyó la prohibición al monarca de imponer tributos de manera unilateral; dicha declaración no se limitó a una enumeración teórica de derechos, sino que igualmente garantizó su efectivo cumplimiento mediante mecanismos concretos.

3.1.3.- Edad Moderna.

A mediados del siglo XVII en Inglaterra, se expidieron varios documentos que han sido de gran relevancia dentro de la doctrina de los derechos humanos, porque establecieron límites al poder ejercido por el monarca y se reconocieron prerrogativas a favor de los individuos, entre los más importantes destacan:

- *Bill of Petition*: Confirmó y amplió las garantías concebidas en la Carta Magna, dispuso que ningún hombre libre sería preso sin expresar el motivo de su detención, sino únicamente por las leyes y procedimientos que estableció el Estado. También se instauró en favor de las personas la libertad civil.
- *Habeas Corpus*: Garantizó la efectividad de la libertad corporal, mediante mecanismos legales para obtener la protección del Estado con la finalidad de evitar las detenciones y arrestos injustificados por los señores feudales contra sus súbditos o personas de clase social inferior.
- *Bill of Rights*: Implantó el derecho de libertad de culto, de portación de armas, de expresión, de elección de los miembros del Parlamento y la prerrogativa del procesado a ser asistido por un abogado, así como el principio de legalidad.

Posteriormente, durante el siglo XVIII se difundieron las ideas de la Ilustración, como movimiento intelectual y cultural en oposición a la opresión y la pobreza. Mediante esta ideología, se pretendió que las personas salieran de su condición de miseria a través del conocimiento y la educación.

3.1.4.- Edad Contemporánea.

“La Revolución Francesa representa el acontecimiento político y social de mayor repercusión en el cambio de ideas de la política moderna, y consecuentemente de la organización jurídica del Estado en el siglo XVIII.”¹¹⁹

Debido a este movimiento, se redactó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano adoptada por la Asamblea Nacional, el 27 de agosto de 1789, que consagró el equilibrio que guardan los principios en favor de los derechos humanos, así como su validez universal y también se estableció que “... la soberanía radica en el pueblo e instituyó el principio de legalidad, de donde emana la libertad política.”¹²⁰

Además, se estipuló por un lado que el poder del Estado puede realizar todo aquello que no cause perjuicio a los demás y por el otro, que en el debido ejercicio de los derechos humanos cada hombre tiene sólo como límites los que estén determinados exclusivamente por la ley para garantizarle a cualquier persona su pleno goce.

3.1.5.- La creación de la Organización de las Naciones Unidas.

Después de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano en el siglo XVIII surgieron otros instrumentos en la materia, como el Tratado de Londres de 1841 o el Acta de Bruselas de 1890, que prohibieron la trata de esclavos; la Convención de Ginebra de 1864, que se refiere a la protección de heridos y

¹¹⁹ Quintana Roldan, Carlos F. y Sabido Peniche Norma D. *Derechos humanos*, 5a ed. México, Editorial Porrúa, 2009, pág. 14.

¹²⁰ Orozco Sánchez, César Alejandro, *El derecho internacional de los derechos humanos y su recepción en México*, México, Editorial UBIJUS, 2012, pág. 25.

enfermos en tiempo de guerra y las Convenciones de la Haya de 1899 y 1907 que tendieron a humanizar las acciones de guerra. No obstante, estos antecedentes, "... el Derecho Internacional de la época no regulaba las relaciones entre las personas y el Estado al que pertenecían, dejándolas absolutamente vulnerables a las violaciones tan frecuentes que se producen en todos los países no desarrollados, de acuerdo a la perspectiva cultural de occidente."¹²¹

Después de la Primera Guerra Mundial, se creó la Sociedad de Naciones que pretendió la protección internacional de los derechos humanos mediante su difusión. Como consecuencia, se modificó la mayoría de los sistemas jurídicos del mundo, así como la visión, alcance y contenido de los organismos internacionales y se consolidó una concepción de respeto en vías de su protección.

Concluida la Segunda Guerra Mundial el 26 de junio de 1945 se reunieron en la Conferencia de San Francisco cincuenta Estados¹²² que originó la creación de la Organización de las Naciones Unidas, comenzó a existir oficialmente el 24 de octubre de ese mismo año, después de que la Carta fuera ratificada por los signatarios.

Se trata de un organismo internacional, "...encausado con el ideal de la humanidad doliente, recién salida de la guerra más devastadora de la historia; para construir un nuevo mundo fundado en la justicia, la paz y el respeto a los derechos humanos."¹²³

Posteriormente, el 10 de diciembre de ese año en París, se adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es un documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas; en la que se recogen en sus 30 artículos los derechos humanos considerados como básicos.

¹²¹ Vallarta Plata, José Guillermo. *óp. cit.* nota 96, pág. 67.

¹²² La Carta fue firmada el 26 de junio de 1945 por los representantes de los 50 países. Polonia, que no estuvo representada, la firmó más tarde y se convirtió en uno de los 51 Estados Miembros fundadores.

¹²³ Herrera Ortiz, Margarita. *óp. cit.* nota 116, pág. 28.

La Organización de las Naciones Unidas y la Declaración Universal son la base y el fundamento, para la internacionalización de dichas prerrogativas; en esta última se "...estableció el compromiso de los Estados integrantes, para asegurar su cooperación para el efectivo respeto de los derechos consagrados e impulsó la creación de organismos regionales."¹²⁴

3.2.- La Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La importancia de los derechos humanos en América ha ido aumentando, incluyendo a gobernantes y gobernados. Después de la creación de la Organización de las Naciones Unidas, se realizaron varias reuniones por los representantes de los Estados del continente y en el año de 1969 en la ciudad de San José de Costa Rica se suscribió la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹²⁵ que tiene el carácter de obligatoria para aquellos países que la ratifiquen o se adhieran a ella y representa la culminación de una transición que se inició a finales de la Segunda Guerra Mundial.

Conforme al artículo 1° de la Convención Americana, en el momento en que un Estado forma parte, adquiere la obligación de respetar y garantizar las prerrogativas contenidas en dicho documento.¹²⁶ Para ello, es necesario que cada miembro expida para su cumplimiento las disposiciones legales internas que sean necesarias.

¹²⁴ *Ibidem*, pág. 30.

¹²⁵ A la fecha, veinticinco naciones Americanas han ratificado o se han adherido a la Convención: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Trinidad y Tobago denunció la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por comunicación dirigida al Secretario General de la Organización de Estados Americanos, el 26 de mayo de 1998. *Cfr.* Historia de la Corte IDH. <http://www.corteidh.or.cr/index.php/acerca-de/historia-de-la-corteidh>. consultado el 04 de septiembre de 2012.

¹²⁶ Las potestades que se encuentran reconocidas en la Convención Americana son: derecho a la personalidad jurídica, a la vida, la integridad personal, prohibición a la esclavitud, la libertad personal, a un debido proceso legal, principio de legalidad y retroactividad, protección de la honra y dignidad, libertad de conciencia y religión, libertad de pensamiento y expresión, de reunión, de asociación, protección de la familia, derecho al nombre, a una nacionalidad, a la propiedad privada, de circulación y resistencia, derechos políticos y protección judicial.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos también conocida como Pacto de San José, fue suscrita el 22 de diciembre de 1969 y entró en vigor el 18 de julio de 1978. Se le considera la base del Sistema Interamericano¹²⁷ porque estableció la creación de la Comisión y la Corte Interamericana en 1979; ambos órganos son competentes para conocer de las violaciones que se susciten en la materia.

3.2.1.- Comisión Interamericana.

La Comisión Interamericana tiene su sede en Washington D.C., sin perjuicio de que pueda sesionar en cualquier otro Estado miembro, fue instaurada para promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, conforme al artículo 1° de su Estatuto.

Está compuesta por siete miembros, quienes deben ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en la materia. Se trata de un órgano de estudio de quejas, consulta y asesoría para los Estados de la región y tiene por objeto “estimular la conciencia de los derechos en los pueblos de América, formular recomendaciones; preparar informes y servir de cuerpo consultivo de la Organización de Estados Americanos.”

La principal función que desempeña es ante la Corte, debido a que actúa como intermediaria entre ésta y el peticionario, a fin de permitir que se examine el caso para una buena administración de justicia y se preserve el principio de equilibrio entre los intereses de las partes. Al mismo tiempo, “... los Estados están obligados a presentar informes sobre la manera de como su derecho interno garantiza los que están previstos en la Convención.”¹²⁸

¹²⁷ El Sistema Interamericano de Derechos Humanos constituye el marco para la promoción y protección de los derechos humanos, y provee un recurso a los habitantes de América que han sufrido alguna violación por parte del Estado. Se fundamenta en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Carta de la Organización de Estados Americanos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹²⁸ Vallarta Marrón, José Luis. *Derecho Internacional Público*, 3° ed. México, Editorial Porrúa, 2009, pág. 539.

Además, la Comisión Interamericana tiene el deber de rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en el cual se tenga debida cuenta del régimen jurídico aplicable a los Estados partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Tanto el informe que se presenta como el debate público que se realiza en la Asamblea General sirven como instrumentos de presión para el cumplimiento de las obligaciones de los miembros.

3.2.2.- Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Corte es un órgano jurisdiccional internacional, una institución judicial autónoma, conforme al artículo 1° de su Estatuto y tiene por objetivo la aplicación e interpretación de la Convención Americana.

Se compone por siete jueces que actúan a título personal, no en representación de los países de su nacionalidad y son electos por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos por un periodo de seis años y sólo pueden ser reelectos una vez, para ello es necesario que sean juristas de la más elevada autoridad moral y de reconocida experiencia en la materia.

La institución judicial autónoma realiza dos funciones primordiales; la primera como órgano de consulta para los miembros de la Organización de Estados Americanos respecto de la interpretación del Pacto o de otros tratados relativos a la protección de los derechos humanos.

“La Corte desempeña una labor de asesoría, en tanto que interpreta los tratados sobre protección de los derechos humanos en el Sistema Interamericano.”¹²⁹ Las opiniones consultivas no tienen efecto vinculante para los Estados. Sin embargo, en la práctica se ha observado que efectúan un valioso aporte al realizar importantes precisiones sobre el alcance de los acuerdos en la materia.

¹²⁹ O’Donell, Daniel. *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, Editorial EGAP, Colombia, 2004, pág. 346.

También, "... se aboca a la interpretación en abstracto de disposiciones respecto de los derechos humanos aplicables en los Estados americanos o bien, un análisis de compatibilidad entre las leyes o instrumentos internacionales."¹³⁰ Debido a esto, son aconsejados para que cumplan efectivamente sus obligaciones. Al respecto, en el ejercicio de esta función:

*"... la Corte cuenta con un amplio alcance, único en el Derecho Internacional contemporáneo que le permite interpretar a solicitud de un Estado, normas nacionales, proyectos legislativos o reformas constitucionales, así como de tratados e instrumentos internacionales con independencia de su objeto en particular, siempre que este directamente implicada la protección de derechos humanos."*¹³¹

La segunda función de la Corte es como un órgano contencioso para resolver cualquier controversia relativa a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Si una persona argumenta que algún Estado miembro ha violado un derecho protegido por la Convención; es necesario, que se hayan agotado todos los recursos previstos en la legislación interna y que la Corte Interamericana de Derechos Humanos sea competente para que pueda resolver esa situación.

El procedimiento se lleva en forma de proceso y concluye con una sentencia motivada, obligatoria, definitiva e inapelable. Si el fallo no expresa la opinión unánime de los jueces, cualquiera de éstos tiene derecho a emitir un voto particular.

La resolución no tiene un carácter meramente declarativo, porque debe exponer si el Estado demandado cumplió o no con sus obligaciones al momento de formar parte de la Convención Americana; en dado caso se señala si es responsable internacionalmente e indica los resarcimientos que deberá realizar en

¹³⁰ Nogueira Alcalá, Humberto, *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas núm. 156, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/revconst/cont/2/art/art4.pdf>. pág. 15.

¹³¹ Cfr. García Ramírez, Sergio. *México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Editorial Porrúa, 2011, pág. 16.

favor de la parte actora. “La reparación puede consistir en el pago de una cantidad en efectivo o en la entrega de ciertos bienes, puede o no tener un carácter económico y limitarse a una explicación, disculpa o satisfacción.”¹³² Lo anterior, de conformidad con el artículo 63 del Pacto de San José.

Al momento que un Estado decide ser parte de la Convención, se compromete a darle cumplimiento en su totalidad, incluyendo las resoluciones donde sea parte, siguiendo los principios de buena fe y *pacta sun servanda*,¹³³ salvo que se realicen reservas al respecto.

El artículo 67 de la Convención Americana señala que las resoluciones tienen el carácter de definitivas e inapelables; si existe algún desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte realizará una interpretación a solicitud de cualquiera de las partes, si se presenta dentro de los noventa días siguientes contados a partir de la fecha de la notificación del fallo.

Además, para garantizar el cumplimiento de sus decisiones la Corte ejerce funciones de naturaleza preventiva, que en caso de una situación de extrema gravedad y urgencia es preciso proteger los derechos humanos contra ataques que pudieran acarrear consecuencias irreparables para las personas, es decir, son para prevenir daños o proteger el objeto del proceso en conexión con una petición o caso pendiente, así como a los individuos que se encuentren bajo su jurisdicción.

3.3.- Fuentes del Derecho Internacional de derechos humanos.

En este apartado se presenta una sucinta conceptualización de las fuentes del Derecho Internacional relacionadas con los derechos humanos, considerando

¹³² Resolución del caso *Tribunal Constitucional Aguirre Roca, Rey Terry, Revoredo Marsano vs. Perú*, pág. 252, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1898.pdf?view=1>

¹³³ *Pacta sunt servanda*: La voluntad de las partes es la regla que debe operar en todos los tratados. Se trata de una norma general que los obliga a todos los acuerdos deben ser cumplidos porque fue su voluntad constreñirse al respecto. Dentro de la materia internacional, este principio se encuentra en la Convención de Viena de 1969.

sus particularidades en relación con su contenido, origen, fundamento y alcance de las normas jurídicas que lo componen.

Este concepto se relaciona con la producción jurídica, es decir, con el origen de las normas de Derecho Internacional; "... a estas pertenecen los tratados internacionales, la costumbre y los principios generales; de esta manera hay fuentes interpretativas del Derecho, que se han establecido como instrumentos de apoyo de las reglas. Dentro de este tipo se encuentran las decisiones judiciales y los conceptos de la doctrina."¹³⁴

3.3.1.- Tratado Internacional.

En primer lugar, se encuentra el tratado internacional que conforme a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, es definido como "...un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular."

En un inicio, todo acuerdo internacional debe comprenderse de buena fe y conforme al sentido de sus términos, objeto, fin y contexto. "Este principio es pilar en el sistema de interpretación de las normas internacionales y ha sido adoptado por la costumbre y ratificado por los diversos órganos de aplicación e interpretación en el mundo."¹³⁵

"A pesar, de lo que se pudiese pensar, no existe una jerarquía de los tratados, la textura abierta del Derecho Internacional impide la existencia de un sistema coherente. No obstante, se debe considerar la posibilidad de que existan acuerdos más fundamentales que otros, como los de derechos humanos."¹³⁶ Ahora bien, éstos tienen como característica propia de su naturaleza que no son

¹³⁴Herdegen, Matthias. *Derecho Internacional Público*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pág. 113.

¹³⁵ *Ídem*.

¹³⁶ *Cfr.* Lara Patrón Rubén. *et al* (coord.) *Derecho internacional público*, México, Editorial IURE, 2006, pág. 80.

sinalagmáticos, esto quiere decir que los Estados no se obligan a recibir prestaciones ni contraprestaciones recíprocas, sino que trascienden a otros sujetos, es decir, a las personas y las obligaciones que se pactan son en su beneficio.

En otro orden de ideas, se ha cuestionado sobre la licitud de las reservas¹³⁷ en los tratados internacionales, debido a que las disposiciones que tutelan son de orden público, por tal motivo son obligatorias y así han sido aceptadas por la comunidad internacional. Se tratan de normas del *ius cogens*,¹³⁸ que desde sus orígenes han tenido la cualidad de no ser derogadas por la vía convencional porque protegen intereses y valores para los Estados y las personas.

Cuando se adopta un tratado en esta materia el Estado adquiere obligaciones frente a los demás y tiene el deber de cumplirlo mediante el establecimiento de ordenamientos jurídicos que permitan la eficacia y protección de los derechos humanos. Sin embargo, es posible que por decisión propia decida separarse y dejar el vínculo a dicho acuerdo; a esto se le conoce como denuncia. No obstante, va en contra del principio de progresividad toda vez que en el momento en que estas prerrogativas son reconocidas éste debe continuar sus acciones encaminadas a su debido cumplimiento.

3.3.2.- Decisión judicial.

La decisión judicial se expresa mediante sentencias, opiniones consultivas y otras resoluciones que constituyen una forma de interpretar los tratados internacionales. Aunque, no se establece una fórmula para la construcción de la jurisprudencia que garantice su validez y obligatoriedad. Para que sea determinada se debe acudir a "... los principios que sustentan el Derecho Internacional de los derechos humanos, como la buena fe y *pacta sun servanda*,

¹³⁷ Reserva conforme a la Convención de Viena de 1969, en su numeral artículo 2.1 indica que es una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un Tratado o adherirse a él con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación.

¹³⁸ *Vid Supra*: Capítulo 3, numeral 3.4.5.

que permiten pensar que cada decisión de los órganos juzgadores lleva en sí misma un contenido obligatorio, pues así lo han consentido los países al momento de integrarse y asumir la competencia de la jurisdicción internacional.”¹³⁹

3.3.3.- Costumbre internacional.

La costumbre internacional es considerada como la fuente del Derecho Internacional más importante de la historia, porque reguló todas las relaciones que se suscitaron hasta el surgimiento de la tradición positivista. Por esto, continúa siendo una de las más significativas; el reconocido jurista Eduardo García Maynez define la costumbre como:

“...un uso considerado jurídicamente obligatorio, en el que se hace mención de los dos elementos de la costumbre: el objetivo y el subjetivo. El elemento objetivo es el uso, la práctica reiterada o constante, constituida por el conjunto de actos o manifestaciones en un sentido uniforme y constante, mientras que el elemento subjetivo es el hecho de que dicho uso sea considerado jurídicamente obligatorio, o sea, la opinio iuris de que el uso debe seguirse no por ser conveniente o por conformarse con una práctica social, sino porque jurídicamente dicho uso deberá seguirse.”¹⁴⁰

No obstante, hay ausencia de alguna regla formal para determinar en qué momento dicha práctica tiene el carácter de general, es decir, que se realice de forma constante, establecida y sea recogida por la comunidad internacional, aunque puede ir cambiando para adaptarse a las nuevas necesidades, hasta el punto de desaparecer y ser sustituida por otra debido a que carece de rigidez.

3.3.4.- Principios Generales del Derecho Internacional.

Los principios generales “... son cánones que sustentan los diferentes sistemas jurídicos, tienen una aceptación objetiva por quienes pertenecen a uno, más allá de que algunos doctrinarios nieguen su referencia como fuente, es

¹³⁹ Orozco Sánchez, César Alejandro, *óp. cit.* nota 120, pág. 95.

¹⁴⁰ García Máynez, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*. 62a. ed., México, Editorial Porrúa, 2013, pág. 416.

imposible negar su existencia y referencia en la construcción del sistema internacional.”¹⁴¹

Conforme el iusnaturalismo, se tratan de reglas de derecho natural que están compuestas por axiomas o verdades jurídicas universales y para el positivismo son normas que se encuentran inherentes al sistema jurídico.

La mayor parte de los principios generales se remiten a una comparación de los existentes en la mayor parte de los ordenamientos privados. Esto corresponde con la concepción tradicional del Derecho Internacional, como un ordenamiento de coordinación que regula las relaciones entre sujetos.

El significado de los principios generales reside en el cubrimiento de las lagunas legales, es decir, en la complementación y auxilio de las reglas consideradas en los tratados internacionales.

3.3.4.- Doctrina.

La doctrina es el resultado del estudio, análisis y discusión que realizan los estudiosos y tratadistas, se refiere a una fuente auxiliar para determinar la existencia de normas jurídicas internacionales. La Corte Internacional de Justicia indica que “... es una fuente indirecta, supletoria o subsidiaria, cuando se aplica entre dos sujetos de Derecho Internacional.”¹⁴² En otras palabras, es la expresión teórica y científica con intención de auxiliar en la investigación y la sistematización de la interpretación de la norma jurídica.

3.3.5.- Ius cogens.

Las normas del *ius cogens* son reglas generales, superiores, inapelables, adoptadas y aprobadas por la comunidad internacional, que “... no admiten pacto en contrario y no pueden ser derogadas por la voluntad estatal, (...) con el fin de

¹⁴¹ Orozco Sánchez, César Alejandro, *óp. cit.* nota 120, pág. 102.

¹⁴² *Ibidem.* 122.

mantener la existencia y cohesión de principios universales aceptados por la comunidad internacional.”¹⁴³

La legalidad de las normas imperativas del *ius cogens* ha sido criticada desde su concepción a mediados del siglo XX en la Convención de Viena de 1969. Sin embargo, la gran mayoría de los tratadistas coinciden en la existencia de principios fundamentales aceptados por los sujetos del Derecho Internacional y que “... constituyen máximas para las naciones, las cuales no admiten pacto en contrario e incluso sugieren la nulidad de pleno derecho en aquellos tratados que pretendan derogarlas.”¹⁴⁴

Uno de los principales problemas que acontece al momento de estudiar este tópico es identificar las normas que forman parte del *ius cogens*, es decir, determinar cuáles cuentan con carácter imperativo, al respecto se señalan las siguientes:¹⁴⁵

- Las normas interpretativas de los derechos soberanos de los Estados y de los pueblos (igualdad, integridad territorial, libre determinación, etc.).
- Las normas imperativas al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional (prohibición del uso de la fuerza, procedimientos de solución pacífica de controversias y definición de agresión).
- Las normas de protección de la libertad, de la voluntad contractual y la inviolabilidad de los tratados (*pacta sunt servada*, buena fe, etc.).
- Las normas para la defensa de los derechos del hombre (prohibición de la trata de esclavos, tortura, habeas corpus, respeto del asilo, de la libertad religiosa e igualdad de derechos).

¹⁴³ *Ibidem*, pág. 124.

¹⁴⁴ *Ídem*.

¹⁴⁵ Cfr. Caicedo Perdomo JJ, *La teoría del ius cogens en derecho internacional a la luz de la convención de Viena sobre el derecho de los tratados* biblio.juridicas.unam.mx/estrev/derint/cont/10/art/art1.htm, consultado el 02 de junio de 2014.

- Las normas relativas al uso del espacio terrestre y ultraterrestre perteneciente a la comunidad de Estados en su conjunto (altamar, patrimonio común de la humanidad y espacio estratosférico).

3.4.- Derechos Humanos.

En este punto no se pretende entrar en discusiones filosóficas en torno a las definiciones de una u otra posición sobre derechos humanos; sólo se señalan de forma sintética algunas interpretaciones.

El jurista Ignacio Burgoa, considera que "... los derechos humanos se traducen en imperativos éticos emanados de la naturaleza del hombre que se traducen en el respeto a su vida, dignidad y libertad en su dimensión de persona o ente autoteleológico."¹⁴⁶

En el mismo tenor, el jurisconsulto Quintana Roldán indica que se tratan de un:

*"... conjunto de atributos propios de todos los seres humanos que salvaguardan su existencia, su dignidad y sus potenciales por el mero hecho de pertenecer a la especie humana, que deben ser integrados y garantizados por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales para evitar que el poder público y la sociedad los vulneren o violenten, por tener la calidad de derechos fundamentales."*¹⁴⁷

La Organización de las Naciones Unidas indica que son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, género, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra o condición.¹⁴⁸

La Convención Americana sobre Derechos Humanos indica en su preámbulo que son:

¹⁴⁶ Burgoa, Ignacio. *Las garantías individuales*. 41ª ed. México. Editorial Porrúa, 2008, pág. 5.

¹⁴⁷ Quintana Roldán, Carlos Fernando y Sabido Peniche Norma D. *óp. cit.* nota 98, pág. 21.

¹⁴⁸ *Cfr.* ¿Qué son los derechos humanos? <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx> consultado el 12 de marzo de 2014 a las 11:32 horas.

“... los derechos esenciales del hombre, no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados Americanos.”

El desglose de los derechos humanos ha dado a nombrarlo como clasificación o tipología, que tiene como finalidad establecer cuáles surgieron primero. Clasificar es tomar en cuenta ciertas características de lo que se quiere agrupar, identificando en ellas rasgos comunes, para poder facilitar su estudio y ubicación en la historia de la humanidad.

3.4.1.- Primera Generación.

La primera generación se ubica en la época del absolutismo monárquico. Sin embargo, comenzó a darse un cambio de perspectiva al momento de establecerse límites al poder ejercido por el gobernante, conforme a las ideas liberales, dichas prerrogativas son: derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica; nadie estará sometido a la esclavitud o servidumbre; ni torturado, ni sufrirá de penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; ni se le podrá hacer daño físico, psíquico o moral; no será molestado arbitrariamente en su vida privada, su familia, su domicilio, ni padecerá ataques a su honra o su reputación; a elegir su residencia; a una nacionalidad; en caso de persecución política, a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país; tiene potestad a casarse y a decidir el número de hijos que desea; a la libertad de pensamiento y de religión, de opinión, de expresión de ideas; de reunión y de asociación política.

3.4.2.- Segunda Generación.

Se encuentra compuesta por prerrogativas de tipo colectivo, son los derechos sociales, económicos y culturales que surgieron como resultado de la Revolución Industrial. Se incluyeron por primera vez en nuestro país, en la Constitución de 1917, Rusia en 1918, Weimar Alemania en 1919, constituyen una obligación de hacer del Estado y son de satisfacción progresiva a favor de la comunidad. Los cuales se indican a continuación: derecho a la seguridad social y

a obtener la satisfacción de las potestades de carácter económico, social y cultural; al trabajo, a formar sindicatos; a un nivel de vida adecuado que le asegure a él y su familia, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y a los servicios sociales necesarios; a tener óptimas condiciones de salud física y mental; a la educación y a la seguridad pública.

3.4.3.- Tercera Generación.

Se refiere a los derechos de los pueblos para reclamar ciertas prestaciones de la sociedad internacional. Se tratan de intereses difusos, transpersonales o supraindividuales, debido a que el sujeto titular radica en un grupo humano, dichas prerrogativas son: a la autodeterminación, independencia económica y política, a la identidad nacional y cultural, a la paz, a la coexistencia pacífica, a la cooperación internacional y regional, a la justicia social; al uso de los avances de la ciencia y tecnología para solucionar problemas alimenticios, demográficos, educativos, ecológicos, al medio ambiente; al patrimonio común de la humanidad y al desarrollo que permita una vida digna.

3.4.4.- Cuarta Generación.

“La cuarta generación, se integra por derechos humanos de reciente surgimiento, que aún no tienen plena aceptación, y cuyo origen se encuentra en el desarrollo de las nuevas técnicas vanguardistas vinculadas a la revolución de las telecomunicaciones.”¹⁴⁹ Entre los cuales se encuentra: acceso a las tecnologías y medios de información, a estar conectado libre y universalmente a las redes temáticas, a que se fomente el flujo e intercambio de datos y a la libertad informática.

Se debe señalar, que la clasificación de mérito no conlleva a establecer una jerarquía entre los derechos humanos, porque todos constituyen una unidad y en consecuencia, merecen el mismo respeto, protección y eficacia.

¹⁴⁹ Ramírez García Hugo Saúl y Pallares Yabur Pedro de Jesús en: *Derechos Humanos. Parte General*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, vol. 1, pág. 57.

3.5.- Obligaciones que conllevan los derechos humanos.

La existencia de un derecho implica la constitución de una relación jurídica en la que el sujeto activo tiene la aptitud de exigir la satisfacción de su interés a uno de carácter pasivo que tiene el deber de realizar lo solicitado. De esta manera, en el caso de los derechos humanos, el titular es todo individuo y existe un ente constreñido a cumplirlos y hacerlos efectivos, es decir, el Estado que debe asegurar su eficacia con todos los medios a su alcance, estableciendo instituciones y procedimientos normativos que permitan superar las amenazas, perturbaciones o privaciones para su ejercicio.

Debido a esto, son diversas las obligaciones que tiene el Estado mexicano frente a los titulares de los derechos humanos, como se advierte en el tercer párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁵⁰

- Promover: Implica que deben adoptarse las medidas necesarias para impulsar la observancia y el respeto de los derechos humanos encaminados a que todos los agentes estatales estén conscientes de las obligaciones adquiridas y con un mayor conocimiento por parte de sus titulares para que exista una mayor exigencia en su cumplimiento.
- Respeto: Involucra el deber de abstenerse a realizar alguna conducta que afecte dichas prerrogativas o interfiera en su disfrute por parte de sus titulares. Esto incluye a todos los órganos del Estado, sea cual fuere el nivel de gobierno en que se encuentren y sin importar la forma de organización administrativa que adopten.

¹⁵⁰ El mencionado párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica lo siguiente (...)

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

- Proteger: Exige al Estado que impida que existan abusos a los derechos de un individuo o grupo y en consecuencia; que se adopten las medidas para garantizar que terceras personas no interfieran con su disfrute; asimismo, establece los mecanismos no solamente jurisdiccionales o de administración pública, sino también esquemas de carácter preventivo que eviten que agentes privados puedan afectarlos.
- Garantizar: Se debe asegurar su pleno y libre ejercicio, para ello es necesario adoptar las medidas necesarias tendientes a remover cualquier obstáculo que pueda existir en favor de las personas sujetas a su jurisdicción. De esta manera, se generan condiciones estructurales, legales y humanas para asegurar su cumplimiento frente a cualquier sujeto. Además, implica su debida investigación y sanción ante una violación y si es procedente, una adecuada reparación que amerite dicha circunstancia.

3.6.- Principios rectores de los derechos humanos.

Los derechos humanos “...son atributos fundamentales y por ello son inalienables e intransferibles desde una perspectiva política, determinan la relación entre el individuo y el Estado dentro del sistema democrático y, desde el punto de vista jurídico son normas de carácter positivo.”¹⁵¹

El titular puede ser únicamente un sujeto o una colectividad, por esto se desprende que los derechos sean individuales o sociales. En todo caso, el primero se refiere a una persona y su ejercicio únicamente puede ser realizado por él mismo, como un acto que se desprende de su proceder y cuyas consecuencias son dirigidas a un ser humano. En el segundo supuesto, son los grupos que buscan proteger el interés general porque al exigir su cumplimiento se beneficia necesariamente a toda la agrupación.

¹⁵¹ *Ibídem*, pág. 64.

3.6.1.- Universalidad.

Mediante los diferentes instrumentos internacionales se afirma que los derechos humanos se aplican sin consideración alguna por cuestiones de raza, color, género, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

La universalidad es la negación de la discriminación en todas sus manifestaciones y los Estados se han comprometido a erradicar. Desde un punto de vista práctico, atiende a que los criterios de interpretación y aplicación deben responder a este principio general, que pretende cubrir a la mayor cantidad de titulares bajo su resguardo. Lo anterior, "... implica que debe mirarse tanto a quienes directamente se busca proteger, especialmente a los más desprotegidos."¹⁵²

3.6.2.- Interdependencia.

Los derechos humanos son interdependientes porque todos guardan una relación con la persona y se establecen en función del respeto al individuo, en virtud de su esencia y como un conjunto de condiciones mínimas para garantizar su existencia. Procura garantizar su tratamiento horizontal y establece que los Estados deben abordarlos de manera integral y crear las condiciones para su vigencia y cumplimiento. No hay jerarquía; ni unos dignos de mejor tratamiento que otros, debido a esto no es posible que se consideren como aislados y desvinculados.

Implica una visión en la que todos se encuentran articulados, porque si se cumple o se viola alguno impactará en otros, más allá de que exista o no una relación de dependencia inmediata entre ellos y únicamente puede alcanzarse mediante su realización conjunta. Para esto, es necesario que efectivamente se haga uso del máximo de los recursos disponibles y se atienda a las necesidades concretas del lugar y la población.

¹⁵² *Ibidem*, pág. 147.

3.6.3.- Progresividad.

Se refiere a que la efectividad de los derechos humanos no va a lograrse en un sólo momento y para siempre, sino que se trata de un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazo. Para avanzar, es necesario el mejoramiento de las condiciones de vida para las personas mediante el cumplimiento de políticas públicas establecidas por el Estado. En consecuencia, se debe cumplir la promesa constante de alcanzar estándares mínimos exigibles y siempre permanecerán como una promesa a futuro.

3.6.4.-Interrelación.

El objetivo de la vigencia de los derechos humanos es el respeto y mejora de la calidad de vida de todas las personas. Por esta razón, las acciones encaminadas a alcanzar su vigencia deben manejarse bajo el criterio de interrelación que existe entre éstos, se encuentran establecidos en los diferentes instrumentos internacionales en la materia y en los cuerpos normativos de cada Estado, sin importar su origen y ámbito de aplicación.

3.6.5.- Validez.

La validez jurídica de los derechos humanos implica afirmar que existen como tales, y por ello son obligatorios. Acerca de esto, se encuentran dos posturas consistentes en:¹⁵³

- La primera establece que únicamente pueden tener validez dentro del ordenamiento jurídico del Estado, como derechos subjetivos y únicamente tienen existencia dentro de éste por ser reconocidos a favor de sus habitantes, es decir, cuando existe una norma que lo establece.
- La segunda determina que estas prerrogativas existen por sí mismas, tanto fuera y por encima del Estado, esto significa que tienen su validez dentro o no de un ordenamiento jurídico. Se trata de una facultad natural

¹⁵³ Cfr. Herrera Ortiz, Margarita *óp. cit.* nota 92, pág. 5.

de todo ser humano para realizar legítimamente lo conducente a los fines de su vida y bienestar.

3.7.- Caso Radilla ante la Corte Interamericana y sus consecuencias legales en México.

El Estado mexicano es parte de la Convención Americana desde 1981 y tuvo un papel preponderante en la creación y fundamentación del Sistema Interamericano, pero fue hasta 1998 que aceptó la competencia de esta institución judicial autónoma, "... en lo que se configura como el primer mecanismo jurisdiccional transnacional de incidencia constitucional en materia de derechos humanos al que nos vinculamos."¹⁵⁴ A partir de dicho año "... la Corte sólo podría conocer las relaciones posteriores a la fecha de ingreso de México al régimen contencioso y con la reserva relativa a los actos derivados de la aplicación de artículo 33 constitucional."¹⁵⁵

3.7.1.- Reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte.

Al momento de ratificar la Convención Americana no se vislumbraron las consecuencias que traería en el sistema jurídico mexicano, porque no hubo un reconocimiento pleno de los derechos humanos establecidos; prevaleció únicamente lo instaurado en la Constitución Federal. Posteriormente, surgió la Comisión Nacional de Derechos Humanos mediante la reforma constitucional del 28 de enero de 1992 y después obtuvo su autonomía presupuestaria y de gestión el 13 de septiembre de 1999, pero fue hasta el año de 2011 que México comenzó a tener una apertura internacional en esta materia.

La aceptación de la competencia de la Corte Interamericana fue una decisión oportuna y acertada porque significó la culminación del medio de protección con una doble vertiente nacional e internacional; debido a que "... a

¹⁵⁴ Caballero Ochoa, José Luis. *La incorporación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en España y México*. México, Editorial Porrúa, 2009 pág. 276.

¹⁵⁵ Vallarta Plata, José Guillermo. *La corte interamericana de justicia en derechos humanos en México*, México, Editorial Porrúa, 2003, pág. 45.

través de la reforma constitucional en derechos humanos vendría como consecuencia ser parte del Sistema de Protección Interamericana.¹⁵⁶

Lo anterior, ocasionó que el Estado mexicano tenga que garantizar la plena eficacia de las disposiciones previstas en los tratados internacionales a través de "... la armonización del Derecho interno y de la adecuada cooperación de nuestro país con las instancias jurisdiccionales y cuasijurisdiccionales cuya competencia ha reconocido."¹⁵⁷ Desde entonces ha sido parte demandada en varios asuntos, pero sin duda el más importante debido a las repercusiones que ha tenido en el entorno legal fue el caso de Rosendo Radilla.¹⁵⁸

3.7.2.- Sustanciación del caso Radilla.

La demanda fue presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 15 de marzo de 2008, sobre la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco, desde el 25 de agosto de 1974, que fue privado de su libertad por miembros del ejército en el estado de Guerrero. No obstante, una vez concluidas todas las instancias legales internas,¹⁵⁹ el 12 de octubre de 2005 se aprobó el informe de admisibilidad en relación con la denuncia presentada, para que el caso fuera sometido ante la Corte Interamericana.

¹⁵⁶ *Ídem.*

¹⁵⁷ García Ramírez, Sergio y Del Toro Huerta Mauricio Iván. *México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Editorial Porrúa, 2011, pág. 30.

¹⁵⁸ Los otros asuntos en lo que el Estado mexicano ha sido parte son: Castañeda Gutman, González y otras (Campo Algodonero), Teodorio Cabrera y Rodolfo Montiel.

¹⁵⁹ En el año de 1992 se presentó la primera denuncia penal ante Agente de Ministerio Público Federal en Guerrero.

Para el año 2000, se presentó una nueva denuncia por desaparición forzada ante el Ministerio Público del Fuero Federal, se abrió la averiguación previa, lo que resultó en la consignación del General Francisco Quiroz Hermosillo, como probable responsable de la comisión del delito de privación ilegal de la libertad en su modalidad de plagio o secuestro y sancionado por el Código Penal vigente en la época en que acontecieron los hechos. Esta consignación se hizo ante el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Guerrero quien declinó la competencia a favor del Juzgado Militar correspondiente y así se abrió el expediente 153/2005. En contra de la resolución de incompetencia del Juez Segundo de Distrito se presentó demanda de amparo, que fue desechada y medio recurso de revisión resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito en el sentido de que el Juez Militar era competente para conocer de la causa. Para el año 2005 el Juez Primero Militar dictó un auto de sobreseimiento por extensión de la acción penal, por la muerte del imputado.

El 21 de septiembre de 2008 el Estado mexicano compareció, pretendió hacer valer excepciones preliminares y contestó la demanda. Sin embargo, la Corte las desestimó y decidió estudiar el fondo del asunto.

3.7.3.- Resolución de la Corte Interamericana.

Después de las investigaciones realizadas por la Corte y de los diferentes elementos aportados por las partes, el 23 de noviembre de 2009 dictó su sentencia. “La sentencia es el resultado de largos años de búsqueda de justicia, para que se conozca la verdad de lo sucedido y de la reparación de los daños materiales y los causados a la familia.”¹⁶⁰

Por lo que, la Corte declaró por unanimidad que el Estado mexicano fue responsable de la violación de los derechos a la libertad, la integridad, al reconocimiento de la personalidad jurídica y la vida, en relación con la obligación de respetarlos y garantizarlos, conforme a lo previsto en el artículo 1° de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, así como a la integridad física y mental, a las garantías judiciales y protección de sus familiares.

Las reparaciones que ordenó la Corte Interamericana en la sentencia básicamente son las siguientes:

- Investigar los hechos e identificar, juzgar y, en su caso sancionar a los responsables;
- Establecer las medidas de satisfacción y garantías de no repetición;
- Determinar el paradero del señor Rosendo Radilla;

¹⁶⁰ Guevara Gutiérrez José Antonio “La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la justicia de transición: el limitado fallo Rosendo Radilla Pacheco vs los Estados Unidos Mexicanos” en Contreras, Juan Carlos y Cantú Martínez Silvano (coords). *El caso de Rosendo Padilla Pacheco. Impacto e implicaciones en el nuevo modelo constitucional en derechos humanos*, México, Editorial UBIJUS, 2012, pág. 74.

- Reformar las disposiciones constitucionales, legales y tipificación adecuada del delito de desaparición forzada de personas;
- Capacitar a los operadores de justicia en derechos humanos;
- Publicar las partes pertinentes de la sentencia;
- Realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional;
- Efectuar una semblanza de la vida del señor Rosendo Radilla para el restablecimiento de su memoria;
- Dar atención psicológica a las víctimas y;
- Pagar las indemnizaciones, compensaciones, costas y gastos correspondientes.

3.7.4.- Recepción y cumplimiento de la sentencia.

Al remitirse la sentencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar su trámite dentro del expediente marcado con el rubro “Varios” 489/2010, con motivo de la consulta a trámite formulada por el ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia sobre la gestión y medidas que deben seguirse por el Poder Judicial de la Federación para atender la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se determinó que era necesario lo siguiente:

- Analizar si en el caso concreto se configura alguna de las salvedades a las cuales se condicionó el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Interpretar el alcance de las reservas o declaraciones interpretativas que formuló el Estado Mexicano, tanto al adherirse a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

- Definir qué obligaciones concretas le resultan al Poder Judicial de la Federación y la forma de instrumentarlas.

Con base en lo anterior, se abrió el expediente “Varios” 912/2010, que por razón de turno le correspondió conocer a la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, que mediante acuerdo de pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 14 de julio de 2011, fue resuelto en los siguientes términos y que representó un importante cambio en el sistema jurídico mexicano:¹⁶¹

a) Se reafirma como una decisión consumada e inobjetada la sujeción del Estado mexicano a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y al reconocimiento vinculatorio de sus sentencias.

b) Las resoluciones de la Corte son obligatorias para todos los órganos del mismo cuando el Estado forma parte del litigio.

c) La Suprema Corte de Justicia de la Nación no es competente para analizar, revisar, calificar o decidir si una sentencia dictada por la Corte Interamericana, sólo le corresponde atacarla en lo que atañe a su competencia.

d) Los jueces de todo el país deberán realizar un control de convencionalidad *ex-officio*, en un modelo de control difuso de constitucionalidad;¹⁶² no realizarán una declaratoria general de invalidez de la norma contrarias a los derechos humanos, pero estarán obligados a dejar

¹⁶¹ Orozco Sánchez, César Alejandro, *óp. cit.* nota 120, pág. 306.

¹⁶² El parámetro de análisis de control de convencionalidad que deberán seguir todos los jueces se integra de la manera siguiente:

- 1.- Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación.
- 2.- Todos los derechos humanos contenidos en Tratados Internacionales en que el Estado sea parte;
- 3.- Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las sentencias en las que el Estado mexicano haya sido parte, y criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte.

de aplicarlas dando preferencia a las previstas en la Constitución Federal y a los tratados internacionales en la materia.

e) El resto de las autoridades del Estado también están obligadas a utilizar las normas atendiendo a la más favorable para las personas con el fin de lograr una protección más amplia, sin poder inaplicar o declarar la incompetencia de la misma.

La sentencia del caso Rosendo Radilla consolidó las resoluciones y la jurisprudencia de la Corte Interamericana en el Estado mexicano porque representó un importante precedente para comprender los efectos de la aplicación extensiva a la jurisdicción en vías de su protección. Fue la primera que vinculó directamente al Poder Judicial de la Federación a cumplir como parte de la reparación derivada de su responsabilidad.

3.8.- Reforma constitucional en materia de derechos humanos.

Las resoluciones dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos han provocado que el Estado se viera en la necesidad de hacer una importante reforma en la Constitución Federal que fue publicada el 10 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación con la idea de armonizar el sistema de protección de derechos humanos tanto en el ámbito interamericano, a nivel constitucional y en el resto de los ordenamientos jurídicos internos.

Esto implicó un cambio en la forma de concebir la parte dogmática de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos correspondiente a "De las Garantías Individuales" del Título I que pasó llamarse "De los Derechos Humanos y sus Garantías."

El nombre del capítulo al indicar "Derechos Humanos" implica un reconocimiento pleno a la denominación universal de las prerrogativas básicas de toda persona y lo que respecta a las "Garantías Individuales" solamente alude a los instrumentos que permiten y avalan su cumplimiento y eficacia.

También se reformó el artículo 1º constitucional y sus cambios más significativos fueron:

1.- Estableció que las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución Federal, como en los tratados internacionales en los que sea parte el Estado mexicano.

2:- Las normas sobre derechos humanos se les aplicara el principio de interpretación conforme, es decir, se les dará a las personas la protección más amplia que otorgue el ordenamiento jurídico en la materia en todo momento.

3:- Existe la obligación de todas las autoridades, para que dentro del ámbito de su competencia promuevan, respeten, protejan y los garanticen los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Dicha disposición reconoce como derechos humanos a todos los que están inscritos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales. Además, se les sitúa en la cúspide de la jerarquía normativa con respecto de las disposiciones del orden jurídico mexicano, que deberán ser aplicadas por los juzgadores a cualquier nivel dentro del Estado; con relación a esto, la Suprema Corte de Justicia ha establecido el siguiente criterio jurisprudencial por contradicción de tesis:¹⁶³

La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya

¹⁶³ JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Tesis: P. /J. 21/2014 (10a.) Décima Época, Pleno, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, pág. 204, Registro de IUS 2006225.

emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.

En otro orden de ideas, con el fin de evitar que vía interpretación se encuentre restringida, se incorporan reglas enfocadas a dirigir la forma en que se debe extraer el sentido de las normas, debido a que no es conveniente tener un amplio reconocimiento, si los órganos jurisdiccionales encargados de su garantía cuentan con una interpretación limitada.¹⁶⁴

Por otro lado, la reforma en el texto constitucional involucra cambios en los artículos 1º, 3º 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁶⁵

Al respecto, el jurista Jorge Carmona indica los cambios sustanciales o materiales de esta reforma que derivan básicamente de la armonización constitucional con el Derecho Internacional de derechos humanos:¹⁶⁶

- La modificación de la denominación del Capítulo I que agrupan a los derechos básicos;
- El respeto a los derechos humanos en la operación del sistema penitenciario;
- El otorgamiento de rango constitucional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos;
- La ampliación de hipótesis de no discriminación;

¹⁶⁴ *Vid supra*: Capítulo 3 numeral: 3.8.2.

¹⁶⁵ *Cfr.* Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “*La reforma y las normas de derechos humanos previstos en los tratados internacionales*”, en Carbonell Miguel y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: Un nuevo paradigma*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, México, Editorial Porrúa, 2012, pág. 39.

¹⁶⁶ *Cfr. Ibídem* pág. 40.

- El derecho de asilo y refugio;
- La educación en materia de derechos humanos y;
- Los derechos humanos como principio de la política exterior mexicana.

La reforma modifica la forma de considerar la legislación mexicana porque a partir de su entrada en vigor los instrumentos internacionales que contengan disposiciones más favorables a los habitantes deberán aplicarse en razón de que tutelan los derechos humanos de una forma más amplia.

Ciertamente constituye un gran avance en favor de las personas, pero al momento de aplicarse sin duda alguna surgirán múltiples interpretaciones que implican un reto para las instituciones nacionales que están ante la interrogante de cómo emplear la disposición más benéfica en apoyo de la persona sin perjudicar los derechos de otros.

Debido a lo anterior, se debe reflexionar sobre las consecuencias jurídicas de esta nueva realidad ya que podrían existir resultados negativos. Si se ejerce de manera responsable y sustentada estas nuevas herramientas para proteger los derechos humanos se estaría en vías de un Estado de Derecho. Ahora bien, si las autoridades permiten el abuso de estas acciones se ampliaría la problemática actual en perjuicio de los individuos. No se debe caer en la exageración de limitar facultades de las autoridades que permitan a las personas actuar en contra de las leyes que regulan la conducta de cada uno.

3.8.1.- Suspensión y restricciones de los derechos humanos.

Como se ha mencionado anteriormente, los derechos humanos son inherentes al hombre y por ende, no puede perder su titularidad. Sin embargo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su numeral 29

establece que se podrán restringir o suspender cuando el orden social se vea amenazado y sea necesaria la intervención del Estado.¹⁶⁷

Debido a que se trata de una medida excepcional que atiende a circunstancias en las que deben ser suspendidas de manera temporal para proteger la integridad y continuidad del Estado o la seguridad de la población. No se puede tratar de cualquier disturbio, deben ser situaciones de tal gravedad que no puedan anteponerse requisitos o limitantes de algún tipo que obstaculice su solución pronta.

Lo anterior, se justifica ante la necesidad política de que los órganos del Estado tengan la libertad de acción para proceder con rapidez y mantener el orden público mediante la eliminación radical de las situaciones de hecho que atenten en contra a la sociedad. Además, se debe precisar de manera concreta cuales son los derechos que quedan suspendidos para enfrentar la eventualidad. Aunque, existen prerrogativas que bajo ninguna circunstancia pueden encontrarse en dicho supuesto:¹⁶⁸

- Derecho a la no discriminación, reconocimiento de la personalidad jurídica;
- Derecho a la vida, integridad personal, protección de la familia;
- Derecho al nombre, a la nacionalidad;
- Derechos de la niñez;
- Derechos políticos;

¹⁶⁷ Esta medida fue aplicada en México por última vez en junio de 1942, con motivo del estado de guerra con las denominadas potencias del eje: Alemania, Italia y Japón, durante la Segunda Guerra Mundial.

¹⁶⁸ De Silva Gutiérrez Gustavo. *Suspensión de garantías. Análisis del artículo 29 constitucional*, Cuestiones constitucionales. *Revista mexicana de derecho constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, número 19, julio – diciembre de 2008, pág. 53.

- Libertades de pensamiento, conciencia y religión y;
- Principio de legalidad y retroactividad.

3.8.2.- Principio de interpretación conforme y principio *pro personae*, implicaciones dentro del texto constitucional.

El principio de interpretación conforme, desde un punto de vista gramatical, el diccionario de la Real Academia, define interpretar como "... explicar o declarar el sentido de algo, principalmente de un texto."¹⁶⁹

Debido a lo anterior, se obliga a determinar el significado de una norma relativa a derechos humanos conforme a los principios y postulados contenidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en los tratados internacionales de los que se sea parte, "... con el fin de que la interpretación que en su caso se elija esté en armonía con los referentes de mérito."¹⁷⁰ Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido lo siguiente:¹⁷¹

"... se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (principio pro persona) (...)"

La jerarquía es primordial al momento de resolver conflictos de disposiciones jurídicas. Sin embargo, ahora deberá decidirse a favor de la norma que resguarde los derechos humanos, es decir, la que otorgue a las personas una protección más amplia, sin importar su fuente. El Poder Judicial de la Federación ha indicado lo siguiente:

¹⁶⁹ Diccionario de la Real Academia, Voz Interpretar pág. 1293.

¹⁷⁰ S/ autor. *Derechos humanos. Parte general*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, vol. 1, pág. 63.

¹⁷¹ *DERECHOS HUMANOS. INTERPRETACIÓN CONFORME, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1º. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*. [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1, pág. 556 Registro IUS 2003974.

“... del principio pro personae que es un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual debe acudirse a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria”¹⁷²

Por lo que, se incorpora al texto constitucional, como criterio rector que otorga el mayor beneficio o protección para el ser humano; implica que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trate de derechos protegidos o cuando establezca límites para su ejercicio, deberá ser la interpretación más restringida.

Cuando se pretenda dar la protección más amplia que permite la norma jurídica existen dos vertientes al respecto:

- Interpretativa: Obliga a efectuar un análisis más favorable para el efectivo goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. Se debe preferir, la que más optimice una prerrogativa con respecto del ámbito de los sujetos protegidos.¹⁷³
- Normativa: Se enfoca en la posibilidad de aplicar dos o más disposiciones jurídicas a un caso concreto, pero en todo caso debe optarse por la que sea más favorable a la persona, es decir, la que de mejor manera proteja sus derechos.¹⁷⁴

Cuando existan varias disposiciones de distinto contenido sobre el mismo aspecto, el criterio que debe seguirse para determinar cuál es la norma que debe aplicarse es aquella que otorgue mayor beneficio para la persona y la que sea más eficaz para protegerlo. En este sentido, debe siempre optarse por la que le da

¹⁷² *PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL.* 1a. XXVI/2012 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tesis: Décima Época, Primera Sala, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, pág. 659, Registro IUS 2000263.

¹⁷³ Castilla Juárez, Karlos Artemio. *Acceso efectivo a la justicia: elementos y caracterización*, México, Editorial Porrúa, 2012, pág. 118.

¹⁷⁴ *Ibidem*, pág. 121.

más alcance al derecho o en contra sentido, a la que menos lo limite o restrinja, con independencia de la posición jerárquica que tenga dentro del sistema normativo.

“En todo momento se debe asegurar la eficacia práctica de los derechos humanos con los medios a su alcance, estableciendo instituciones y procedimientos normativos y jurisdiccionales que permiten superar las amenazas, perturbaciones o privaciones al ejercicio de tales derechos.”¹⁷⁵

3.9.- Criterios y jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A lo largo de varias sesiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se analizó el proyecto presentado acerca del alcance de los compromisos internacionales de México en esta materia, debido a que era necesario para garantizar el cumplimiento de las sentencias en las que ha sido parte ante la Corte Interamericana.

Se resolvió en relación a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la jurisprudencia que emita, el control de convencionalidad, la Jurisdicción Militar, las obligaciones específicas del Poder Judicial de la Federación derivada de la sentencia del caso Radilla y deberían implementarse garantías de no repetición.

Se decidió que las sentencias condenatorias de la Corte Interamericana tendrán el carácter de obligatorias y deberán ser atendidas por los miembros del Poder Judicial de la Federación así como los órganos del Estado mexicano que sean parte de la resolución. En septiembre de 2013, se determinó que la jurisprudencia interamericana tiene el carácter de obligatoria y las demás resoluciones tendrán calidad de criterios orientadores:

“... la Suprema Corte no puede hacer ningún pronunciamiento que cuestione la validez de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que para el Estado Mexicano dichas sentencias constituyen cosa juzgada. Lo único

¹⁷⁵ Nogueira Alcalá, Humberto, *óp. cit.* nota 111, pág. 160.

*procedente es acatar y reconocer la totalidad de la sentencia en sus términos. Así, las resoluciones pronunciadas por aquella instancia internacional son obligatorias para todos los órganos del Estado Mexicano.*¹⁷⁶

Aunque, mediante una jurisprudencia por contradicción de tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se observa un retroceso en la protección de derechos humanos al establecer restricciones a lo previsto en los tratados internacionales, cuando en un principio en todo momento se debía procurar otorgar la mayor protección que la norma permitiera; debido a que se reconocen dichos derechos, pero ahora atendiendo las excepciones o salvedades establecidas para su ejercicio que el mismo texto constitucional instaurare; lo anterior es justificado por las condiciones de inseguridad que son necesarias de resolver y por ende se han creado figuras que en principio van en contra de esta doctrina.

Además, en el mencionado criterio se destaca que debe de prevalecer la supremacía constitucional en el ordenamiento jurídico del Estado mexicano acerca de las limitaciones que existan a los derechos humanos, a pesar de lo establecido en los tratados internacionales.¹⁷⁷

“... cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano.”

¹⁷⁶SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tesis p. LXV/2011 (9ª), Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, tomo 1, pág. 55, Registro IUS 160482.

¹⁷⁷DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tesis: P. /J. 20/2014 (10a.) Décima Época, Pleno Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, pág. 202.

CAPÍTULO IV.- EL DERECHO HUMANO AL DEBIDO PROCESO LEGAL FRENTE AL JUICIO EN LINEA SUBSTANCIADO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

4.1- Concepto de debido proceso legal.

El debido proceso es "... el conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarios para poder afectar legalmente los derechos de los gobernados."¹⁷⁸

Conforme al artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 la esencia del debido proceso, consiste en el derecho de toda persona a ser oída públicamente por un tribunal independiente e imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones.

"El debido proceso puede ser definido como el conjunto de condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial."¹⁷⁹

En reiteradas ocasiones, la Corte Interamericana en opiniones consultivas o en sus sentencias se ha pronunciado sobre las garantías procesales establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con el fin de ofrecer una mejor protección a los individuos que se encuentran bajo su jurisdicción. También, ha señalado que para la existencia de un debido proceso legal "... es necesario que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal frente a otros justiciables."¹⁸⁰

Además, ha establecido que las garantías consagradas en el numeral mencionado se aplican ante cualquier autoridad, sea de carácter administrativo,

¹⁷⁸ Gómez Lara, Cipriano. "*El debido proceso como derecho humano*" Biblioteca Virtual Instituto de Investigaciones Jurídicas, pág. 341, www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/cconst/cont/2/art/art4.pdf, consultado el 07 de junio de 2014.

¹⁷⁹ Burgoa, Ignacio, *óp. cit.* nota 126, pág. 295.

¹⁸⁰ S/autor, *óp. cit.* nota 158, pág. 353.

legislativo, judicial o cualquier otro órgano del Estado que realice funciones de materialmente jurisdiccionales. Éste tiene la obligación de adoptar y seguir las disposiciones acerca del debido proceso legal. Se trata de una prerrogativa cuya violación es constante y, por consecuencia, también su invocación ante la Corte Americana porque establece un límite a la actividad estatal en favor de cada persona.

Se trata de una prerrogativa que "... se encuentra inmersa en un proceso dinámico, por tanto, se trata de un concepto abierto que va incorporando o perfeccionando nuevas vertientes de acuerdo con las exigencias que las nuevas realidades,"¹⁸¹ sus reglas sólo pueden establecerse dentro de los parámetros de una sociedad democrática y bajo el sometimiento efectivo a un Estado de derecho, con pleno respeto a todos los derechos humanos.

4.2.- El debido proceso legal previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el año de 1787 Estados Unidos promulgó su Constitución y por medio de su V y XIV enmienda se tutelaron la libertad, la vida y la propiedad y sobre el debido proceso legal surgieron diferentes posturas. La primera es de carácter restrictivo y únicamente protege lo que se encuentra establecido en la norma jurídica. En la segunda se consideró que debe tener un alcance expansivo de protección en favor de todos los individuos.

La primera postura es una versión adjetiva y está caracterizada "... por la invocación de los elementos que lo integran y cuyos méritos derivan de la conformidad entre el enjuiciamiento y la ley, pero también entre ambos y la justicia. Esto conduce a establecer un tipo de proceso que tribute a la justicia, es

¹⁸¹ *Ibidem*, pág. 350.

decir, un justo proceso.”¹⁸² La segunda de carácter sustantivo indica que el debido proceso es:

*“... un medio de controlar la razonabilidad de las leyes. Esto hace referencia a la tutela de los derechos esenciales del individuo frente al arbitrio del poder público en el ámbito legislativo, ejecutivo y judicial, a esto se le conoce como versión sustantiva. Por consecuencia, se integra una no sólo en el instrumento procesal.”*¹⁸³

Esto constituye vía para la revisión del sentido de la norma conforme a las circunstancias del contexto social de cada Estado.

Para la Corte Interamericana, la versión sustantiva del debido proceso es el derecho de defensa procesal consistente en “...que toda persona sea oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley.”¹⁸⁴

Además, ha establecido que el numeral 8 de la Convención Americana debe ser desentrañado de manera amplia, esto implica que “... su interpretación debe apoyarse tanto en el texto literal de la norma como en su espíritu, y con inclusión de otros derechos y garantías inherentes al ser humano o que se deriven de la forma democrática de gobierno.”¹⁸⁵

Igualmente, es parte medular la existencia de un tribunal independiente, la imparcialidad del mismo, el carácter público del proceso, la igualdad de las partes y la equidad en los procedimientos.

Esta disposición es denominada por la Convención Americana como “Garantías Judiciales”, lo que puede inducir a confusión porque no se consagra un

¹⁸² García Ramírez, Sergio. *El decido proceso. Criterios de la jurisprudencia interamericana*. México, Editorial Porrúa, 2012, pág. 16.

¹⁸³ *Ídem*, pág. 17

¹⁸⁴ Corte IDH. Caso Genie Lacayo. Sentencia de 29 de enero de 1997, refiriéndose al artículo 8 de la Convención Americana sobre DH dijo: “... que se refiere a las garantías judiciales consagra los lineamientos del llamado “debido proceso legal” o “derecho de defensa procesal”, párr. 74.

¹⁸⁵ Resolución del caso *Blake vs Guatemala*, pág. 96. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_36_esp.pdf.

medio de esa naturaleza en sentido estricto. “El artículo 8 no contiene un recurso judicial propiamente dicho, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías individuales.”¹⁸⁶ Se refiere a los medios procesales que sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad y/o ejercicio de un derecho.

El debido proceso sólo puede considerarse satisfecho si cumple con las diversas reglas que lo integran en su conjunto, ha sido reconocido y extendido a diversos procedimientos de carácter jurisdiccional. De esta manera, se garantiza a toda persona la determinación de cualquier derecho ante la autoridad.

En la primera parte del artículo 8 de la Convención Americana se desprenden las condiciones o lineamientos mínimos que deben estar presentes en cualquier tipo de proceso. Cuando se aborda este tópico, no sólo se debe atender a lo establecido en dicha disposición, sino que también se encuentra nutrida por otras referentes a la protección de los derechos humanos, que enriquecen las obligaciones que asumen los Estados partes del Pacto de San José.

Estas formalidades mínimas son parte del sistema jurídico mexicano a partir de la reforma de constitucional en esta materia anteriormente referida, en la que los tratados internacionales de derechos humanos deberán ser adoptados y cumplidos por Estado mexicano. Aunque, a criterio del Poder Judicial de la Federación dichas prerrogativas ya están previstas en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁸⁷

Al respecto, deberá existir una mejor aplicación de dichas normas jurídicas y habrá emplearse la que otorgue una mayor protección al individuo, según el caso en concreto, con base en lo establecido en el párrafo segundo, artículo 1º del

¹⁸⁶ O’Donell, Daniel. *óp cit*, nota 110, pág. 40.

¹⁸⁷ *DERECHOS HUMANOS. LA GARANTÍA JUDICIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 8o., NUMERAL 1, DE LA CONVENCIÓN AMERICANA RELATIVA, ES CONCORDANTE CON LAS DE AUDIENCIA Y ACCESO A LA JUSTICIA CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 17 CONSTITUCIONALES.* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XXVI, Agosto de 2007, pág. 635, Registro IUS 171789.

texto constitucional en lo que respecta a la obligación de todas las autoridades a cumplir con lo previsto en el principio *pro personae*.

Además, la observancia de los derechos humanos constituye un límite a la actividad estatal, lo cual vale para todo órgano o funcionario que se encuentre revestido de poder público, en razón de su carácter oficial respecto de las personas; de conformidad al artículo 8° de la Convención Americana se establecen las prerrogativas que debe tener todo proceso legal.

Conforme a la lectura de la disposición mencionada se observan las prerrogativas que goza el individuo en todo proceso legal, las cuales se enumeran a continuación:

- Derecho a ser oído;
- Derecho a substanciar el proceso dentro de un plazo razonable;
- Derecho a que sea resuelto por un juez o tribunal competente; independiente, imparcial, establecido con anterioridad a la ley y;
- Derecho a la determinación de sus derechos y obligaciones.

4.2.1- Derecho a ser oído dentro del proceso, también conocido como acceso a la justicia.

El acceso a la justicia es uno de los pilares que sostiene el modelo de Estado de derecho. Se confirma como una prerrogativa en esta materia con respecto a las diversas ramas jurídicas que integran un ordenamiento y, en tal carácter debe ser susceptible una tutela jurídica a través de un procedimiento sencillo, breve y disponible para toda persona, conforme al artículo 25 de la Convención Americana.

Esto representa no sólo la posibilidad de presentar una causa ante un órgano jurisdiccional para que se emita una sentencia sobre el asunto planteado, sino que además debe ser efectivo, lo cual no se cumple si los justiciables “...

deben pagar sumas excesivas a causa de haber recurrido a los tribunales por concepto de tasas de justicia, multas u honorarios desproporcionados regulados por la ley, que pueden ser un elemento obstructor de la efectiva administración de justicia.”¹⁸⁸ Se trata de una condición indispensable para que cada persona pueda gozar y hacer ejercicio pleno de los derechos y libertades como cualquier ciudadano.

Conforme a la opinión consultiva OC-16/99,¹⁸⁹ la existencia de condiciones de desigualdad entre las personas obliga a los Estados a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan las defensas eficaces de los propios intereses. De no existir esos medios, es difícil afirmar que quien se encuentre en situación de desventaja tiene un verdadero acceso a la justicia y puede beneficiarse de un debido proceso legal.

Por otro lado, se señala que el derecho de acceso a la justicia no es absoluto y puede estar sujeto a algunas limitaciones discrecionales por parte del Estado, para lo cual es necesario que guarden correspondencia entre el medio empleado y el fin perseguido.

De esta manera, la Corte Interamericana en el Caso Cantos reconoció que “... el derecho al acceso a la justicia puede verse limitado por el cumplimiento de determinados requisitos o limitaciones, siempre que no sean excesivos ni desproporcionados y estén justificadas en razonables necesidades propias de la administración de justicia, así como en los fines legítimos de la misma.”¹⁹⁰

Por lo que, la imposición de requisitos que dificulten el acceso de las personas a los tribunales, que no estén justificadas por las razonables

¹⁸⁸ *Ídem.*

¹⁸⁹ Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos “el derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf

¹⁹⁰ *Cfr.* Resolución del caso Cantos vs el Estado Argentino, párr. 50. www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_97_esp.pdf.

necesidades de la administración de justicia y deben entenderse como contrarias a la Convención Americana.

Esto obliga a los Estados a no introducir dentro de su ordenamiento jurídico una regulación prejuiciosa; no obstante, es preciso señalar que no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no toda distinción es ofensiva.

Al respecto, la Corte Europea ha indicado como criterio que existen desigualdades de tratamiento jurídico, que son legítimas y no van en contra de la justicia; al contrario, es un mecanismo para proteger a quienes son de hecho como jurídicamente más débiles; esto se observa en un litigio ante una persona de nivel socioeconómico medio en contra de un empresario o algún órgano de la Administración Pública; se aprecia sin mayor análisis las diferencias en cuanto a los medios para llevar y acceder a un debido proceso y estas diferencias que marca la ley buscan en todo momento proporcionar una igualdad jurídica.

En el artículo 8.1 de la Convención Americana se consagra el derecho de acceso a la justicia y los Estados no deben interponer barreras a las personas que acudan a los jueces o tribunales. En consecuencia, "... cualquier norma o medida de orden interno que constituya una dificultad en el acceso de las personas a los tribunales, que no esté justificada por las necesidades razonables de la propia justicia, es contraria a este artículo."¹⁹¹

Si no existieran esos medios de compensación difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero derecho acceso a la justicia; y por consecuencia, de un debido proceso legal en condiciones de igualdad de quienes afrontan desventajas.

Los obstáculos para el acceso a la justicia también pueden ser de carácter cultural, derivado del desconocimiento que tienen respecto de los derechos,

¹⁹¹ Quispe Remón, Florabel. *“El debido proceso en el derecho internacional y en el sistema interamericano.”* Valencia, Editorial Tirant lo Blanch, 2010, pág. 368.

libertades y obligaciones. Así como la falta de información sobre los procesos e instituciones disponibles para su ejercicio.

Existen procedimientos, requisitos y actuaciones de los órganos del Estado que se traducen en una afectación para las personas en estado de vulnerabilidad, porque se convierte en algunos casos en una clara barrera de acceso a la justicia, sea por exceso de formalismo o porque las características de los actos procesales que afectan de forma discriminatoria a distintos individuos por diferentes circunstancias.

En el asunto *Baena Ricardo y otros*, la Corte Interamericana indicó que en los diversos procesos judiciales seguidos ante las instancias competentes, los demandantes no contaron con amplias posibilidades de ser oídos en procuración del esclarecimiento de los hechos que le fueron atribuidos.¹⁹²

Debido a esto, se observa que el derecho al acceso a la justicia no basta con que exista algún medio de defensa sino que es necesario que las personas puedan contar con un amplio margen de actuación y sean escuchados en cualquier proceso, es decir, no basta que exista la ley que regula el procedimiento sino deben existir los mecanismos necesarios para garantizar su plena eficacia.

Acerca de esto, se debe asegurar para todas las personas una tutela judicial continua y efectiva, no basta con la existencia formal de los recursos, sino que estos deben ser adecuados y efectivos para remediar la situación jurídica infringida. Esto implica, que cualquier norma o medida que impida o dificulte hacer uso del recurso de que se trata, constituye una violación del derecho de acceso a la justicia.

El Estado está obligado a crear las condiciones materiales para su acceso mediante políticas públicas de inclusión, de apertura, que no se establezcan leyes rigurosas, ni con un lenguaje complejo para el justiciable para a los órganos

¹⁹² Resolución del caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_104_esp.pdf.

jurisdiccionales. También el operador de justicia no debe realizar interpretaciones restrictivas de la norma jurídica que eviten una resolución de fondo respecto a las pretensiones de quien acude en búsqueda de la protección de sus derechos humanos.

Acercas del juicio en línea frente a este derecho humano, en un primer acercamiento se han revisado los requisitos que establece el capítulo X de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.¹⁹³

Uno de los requisitos señalados conjuntamente con la obtención de la Contraseña y el *Password* para poder revisar el Expediente Electrónico, es la Firma Electrónica Avanzada, que tiene la equivalencia y los mismos efectos que la autógrafa.

Este requisito se considera a este instrumento dentro del juicio contencioso administrativo como una barrera al derecho de acceso a la justicia de carácter jurídica porque su creación fue con un carácter recaudatorio y se utiliza para facilitar la labor de fiscalización que tiene el Estado hacia los contribuyentes, toda vez que fue emitida por el Servicio de Administración Tributaria.¹⁹⁴

En el juicio contencioso administrativo se establecen una serie de requisitos previstos en un ordenamiento jurídico diferente al que regula su normatividad adjetiva y; en consecuencia, entorpece que las personas puedan acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En este caso, si se va a utilizar esta herramienta tecnológica en el juicio de nulidad lo más adecuado sería que debiera la Firma Electrónica ser emitida por este órgano jurisdiccional y que su uso sea exclusivo para substanciar este proceso.

Así como ocurre, en el Poder Judicial de la Federación que establece en la Ley de Amparo en su artículo 3º y que su regulación está contenida en el Acuerdo

¹⁹³ *Vid Infra*: Capítulo 2, numeral 2.18.

¹⁹⁴ *Vid Infra*: Capítulo 2, numeral 2.18.3.

General Conjunto número 1/2013¹⁹⁵ expedido por el Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 08 de julio de 2014 que indica al respecto lo siguiente:

Artículo 3. Se establece la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) como el instrumento a través del cual se ingresa al Sistema Electrónico para presentar medios de impugnación (demandas), enviar promociones y/o documentos, recibir comunicaciones, notificaciones y/o documentos oficiales, así como consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los asuntos competencia de la Suprema Corte, del Tribunal Electoral, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados, la cual producirá los mismos efectos que la firma autógrafa, tomando en cuenta lo previsto en el artículo 3o. de la Ley de Amparo o en las disposiciones generales aplicables a los demás asuntos de la competencia de la Suprema Corte, del Tribunal Electoral, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados.

De esta manera, el Poder Judicial de la Federación tiene una mejor regulación sobre las firmas electrónicas que otorga a las personas, de esta manera se genera una mayor certeza y permite el uso más eficiente de las diferentes herramientas tecnológicas.

A pesar de lo anterior, en lo que respecta al juicio en línea, esta serie de requisitos (Firma Electrónica Avanzada, Contraseña y *Password*) obstaculizan que las personas puedan acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debido a que no atienden a la realidad del país porque existe pobreza extrema y un analfabetismo creciente cada año. Esta modalidad del contencioso administrativo es poco eficiente para la solución de conflictos porque no todos cuentan con los medios para acudir a esta vía.

Por otro lado, es importante señalar que la mayoría de la población no cuenta con la educación y los medios económicos para utilizar estos medios tecnológicos porque lamentablemente se trata de una realidad ajena. Para esto, es necesario que exista una adecuada preparación, un mayor acercamiento para

¹⁹⁵ ACUERDO General Conjunto número 1/2013 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al expediente electrónico.

disfrutar de los beneficios del uso de la tecnología y de esta manera se podrá generar una mayor confianza y seguridad de estas herramientas respecto de su empleo en el ámbito jurídico.

Poco se puede argumentar a fin de dar razones por las cuales las personas en situación de pobreza e indigencia no pueden acceder a la justicia, pues es evidente que si sólo tienen condiciones mínimas para sobrevivir, no serán empleados para tener que realizar los trámites correspondientes para la obtención de estas herramientas tecnológicas.

Asimismo, no es necesario realizar una gran investigación para darse percatarse que un sector mayoritario de la población carece de un acceso efectivo a la justicia. Esto implica mucho más que el acudir a los tribunales, se requiere una mejor calidad de los servicios jurídicos y una aplicación gradual, diferencial e integral en todos los niveles de gobierno de los mecanismos que permiten una adecuada atención a los diferentes tipos de conflictos sociales que existen día a día en el entorno social.

Al momento de emitir dichas normas se debe atender a la circunstancias y a la realidad que se vive entre la población; de lo contrario, se estarían creando medios de defensa ineficaces, porque deben atender las necesidades de todas las personas, de otra manera se realizarían actos discriminatorios al impartir justicia, debido a que crea divisiones entre quienes si pueden o no tener por situaciones de hecho, como económicas, culturales y sociales. Lo anterior, se reitera en el artículo 24 de la Convención que establece que toda persona es igual ante la ley y que se prohíbe todo tratamiento discriminatorio de origen legal.

Por otro lado, conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debido a la estrecha relación que tiene con su numeral 8, regula las características que debe tener cualquier recurso previsto en los diferentes ordenamientos jurídicos de un Estado:

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. (...)

En un primer aspecto, indica que todo recurso debe ser sencillo, es decir, que sea de fácil trámite para todas las personas, que no establezca requisitos de difícil cumplimiento, porque si es complejo impide que las personas puedan acudir a los tribunales para exigir la defensa de sus derechos.

La Corte Interamericana ha establecido que los recursos judiciales deben existir no sólo formalmente, sino que deben ser adecuados y efectivos. La primera característica significa que éstos sean idóneos para proteger la situación jurídica infringida, es decir, que deben ser apropiados a fin de dar protección al individuo en el caso particular. No pueden considerarse como tales aquellos que por condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares resulten ilusorios. La segunda peculiaridad implica que deben poseer la potencialidad de reparar la situación jurídica y se resuelva mediante una sentencia. Únicamente se cumple tal requisito cuando la decisión recaída en el proceso es cumplida por el condenado; de lo contrario, el derecho estaría vacío de todo contenido y significaría un poco más que una declaración de buena voluntad.

Al respecto, en el juicio contencioso administrativo en línea como se ha mencionado, establece más requisitos para optar por esta vía que no están previstos en la ley adjetiva de la materia, es decir, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para comparecer ante el Tribunal

En el Acuerdo E/JGA/16/2011 están previstos los requisitos que son exigencias adicionales para las partes, como por ejemplo: la obtención de la Contraseña, *Password*, Firma Electrónica Avanzada y las especificaciones del equipo de cómputo para poder tener acceso a la plataforma del Sistema de

Justicia en Línea, así como los medios para poder presentar los diferentes tipos de prueba.

Esto representa una dificultad para el particular debido a que requiere un conocimiento no precisamente de carácter legal sino tecnológico para poder utilizar dicha plataforma informática. Aunque se imparten asesorías para el uso del Sistema de Justicia en Línea son insuficientes porque se realizan de forma esporádica en las diferentes Salas del Tribunal y no cuentan con la debida difusión para el público en general.

En lo que corresponde a la eficiencia del juicio contencioso administrativo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está facultado para poder declarar la nulidad y validez del acto o de la resolución impugnada de acuerdo a los elementos presentados por las partes.

Conforme al artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es posible reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar el cumplimiento de una obligación, lo que permite a las personas la defensa de sus intereses si se resuelve que lo presentando en su demanda es verdadero.

Lo anterior, otorga que sea el medio idóneo en favor de las personas para la determinación de sus derechos en estas materias. Se debe recordar el motivo por el cual este órgano jurisdiccional fue creado conforme a sus antecedentes, no sólo en México sino desde inicios de la edad contemporánea en Francia.¹⁹⁶

El cumplimiento de las resoluciones se realiza mediante dos vía, es decir, cuando este órgano jurisdiccional actúa de oficio solicitando el cumplimiento de la sentencia o se interponga una queja por parte del actor.¹⁹⁷ Sin embargo, éstos medios no son efectivos porque no se tratan de medios realmente coactivos eficientes que obliguen a la autoridad demandada a realizar lo establecido en la

¹⁹⁶ *Vid Infra*: Capítulo 1, numeral 1.1.

¹⁹⁷ *Vid Infra*: Capítulo 2, numeral 2.16.1.

resolución. Debido a esto, no hay observancia del debido proceso legal porque se entorpece por la tardanza para el acatamiento del fallo.

A diferencia de los medios que tienen los órganos que componen el Poder Judicial de la Federación para realizar que se cumplan sus resoluciones conforme al Título Tercero de Cumplimiento y Ejecución de la Ley de Amparo, porque además de realizar requerimientos de cumplimiento a la autoridad, al superior jerárquico, como ocurre en el juicio contencioso administrativo, cuenta con medios más eficientes para esta finalidad.

Al respecto, sucede que en el caso de repetición del acto podrá el órgano del Poder Judicial de la Federación procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, así como consignarlo ante Juez de Distrito por el delito que corresponda o en caso de incumplimiento por exceso o defecto se le requiere para que acate lo indicado con el apercibimiento que de no hacerlo será denunciado ante el Ministerio Público de la Federación.

4.2.3.- Derecho a una resolución dictada dentro de un plazo razonable.

Se trata de un derecho cuya invocación y preocupación se remonta a muchos años atrás, tanto en el ámbito académico como en su reconocimiento legal, es uno de los problemas más comunes dentro de la administración de justicia.

Se encuentra consagrado a nivel internacional en el continente americano en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, en el artículo XXV, establece que: “Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el juez verifique sin demora la legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación injustificada o de lo contrario, a ser puesto en libertad.”

Asimismo, la Corte Interamericana fundamenta el plazo razonable en la necesidad de evitar dilaciones indebidas que se traducen en privación o denegación de justicia, pero no precisa un plazo determinado en días, meses o años como el máximo de duración aplicable a un proceso.

Resulta complicado precisar los límites de lo razonable o el alcance de las dilaciones indebidas. Sobre esto, se señala que “... la razonabilidad, una noción con gran carga valorativa, no va existir una regla universal que clarifique cuando estamos ante la superación del plazo razonable.”¹⁹⁸

A pesar de tratarse de un derecho reconocido en diversos instrumentos internacionales, no cuenta con un contenido definido que permite saber en qué consiste exactamente el plazo razonable y cuál es el periodo de tiempo para considerar que un proceso se encuentra dentro o fuera de éste.

Sobre este punto la Corte Interamericana no ha establecido algún criterio para determinar en qué consiste un plazo razonable. Debido a esto ha determinado lineamientos que sirven de guía, conforme a los previstos por la Corte Europea de Derechos Humanos:

- La complejidad del asunto;
- La actividad procesal del interesado y;
- La conducta de las autoridades judiciales.

Acerca del primer criterio, es conforme al número de sujetos que intervengan en un caso, la materia o la *litis* del asunto, los peritajes necesarios, lo extenso de las investigaciones o las pruebas ofrecidas, así como su desahogo, la cantidad de incidentes o cuestiones accesorias al juicio, que pueden complicar al juzgador la substanciación del proceso.

El segundo tiene que ver con la buena fe con que el interesado impulse el trámite del proceso. La interposición de los recursos que la ley concede no puede ser considerada como un entorpecimiento en la tramitación, aunque si se observa que busca atrasar el trámite obtendrá como resultado un juicio en un lapso de tiempo muy prolongado.

¹⁹⁸ Revenga Sánchez, Miguel. *Los retrasos judiciales ¿Cuándo vulnera el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas?*, Madrid Colección de Jurisprudencia Práctica, Tecnos, 2002, pág. 14.

Es importante señalar que no toda dilación en el proceso es atribuible al órgano jurisdiccional; debido a que el retraso puede ser ocasionado por alguna de las causas mencionadas, como puede ser la conducta pasiva del actor o la complejidad del asunto.

El tercer elemento es acerca de la conducta de las autoridades judiciales y a la diligencia con que dan curso a la causa del actor. Al respecto, no es admisible como excusa del retardo de la substanciación de los diferentes procesos la cantidad de asuntos pendientes de resolver; en todo momento se debe observar una conducta proactiva por parte de los órganos jurisdiccionales del Estado en vías de emitir una resolución conforme a derecho.

En principio, dicho retraso no puede ser originado por el Estado, pero tampoco se puede justificar su ineficacia por su legislación interna atribuyéndole responsabilidad al individuo. Al contrario, está en la obligación de adoptar las medidas necesarias para disminuir la duración de los procesos.

Lo anterior, se sustenta en el criterio para determinar el periodo relevante al decidir la razonabilidad del plazo; y en virtud de este, se dispone que debe considerarse al proceso en su totalidad y no cada trámite o actuación por separado, empezando desde la admisión de la demanda, hasta que exista cumplimiento de la resolución dictada.

Dentro del juicio contencioso administrativo en línea una de las ventajas que se anunciaron al momento de realizar la mencionada reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2009 es que permite al juzgador llevar la substanciación del proceso de una manera más rápida y por consiguiente, una resolución en un lapso de tiempo más breve.

La implementación de herramientas informáticas para combatir el número de excesivo de asuntos que se encuentran en trámite, debido a la amplia competencia legal que tiene el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el insuficiente personal con el que cuenta para atender cada asunto.

Cada año se presenta una gran cantidad de asuntos nuevos, tan sólo en el año 2013 se presentaron 117,336 demandas en las Salas Regionales de todo el país, más 91,651 demandas que se encontraban en trámite al iniciar el mencionado periodo, lo que genera un inventario total de 188,520. Sin embargo, se dieron de baja un total 139,642 debido a que se emitieron sentencias o se dieron de baja por no tenerse por presentada la demanda, incompetencia del Tribunal, etcétera.¹⁹⁹ Esto implica una reducción del 74% que significan 48,909 asuntos para inicial el año 2014.

Ahora, realizando un promedio de esta cantidad 188,520 entre las 47 Salas Regionales que actualmente existen en el territorio nacional a cada una le correspondió aproximadamente 4,011 y el remante de los asuntos pendientes por resolver es un aproximado de 1,040.

Sobre el juicio en línea se observa que inicio en el 2013 con un inventario de 750 asuntos más 1,629 que se presentaron durante ese año da un total de 2,379 y se dieron de baja 1,372 que representa un 57% del total, por lo que comenzó el siguiente año con 1,070 expedientes. Con base en un análisis meramente estadístico resulta que las Salas Regionales resultaron ser más eficientes para resolver los asuntos que la Sala Especializada en Juicios en Línea.

Aunque no es en la misma proporción y tomando diferentes consideraciones al respecto como la complejidad del asunto y la dificultad para desahogar las diferentes pruebas que presenten las partes; no se aprecia una importante diferencia en promedio entre las Salas que se distinguen por la forma de tramitar el juicio contencioso administrativo. A la fecha aún no se justifica la gran inversión que se realizó para implementar la plataforma de Sistema de Justicia en Línea.²⁰⁰

¹⁹⁹ Memorial Anual 2013. Consultada realizada en la sesión de Transparencia del portal de internet del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa http://www.tff.gob.mx/images/pdf/unidad_de_enlace/varios/MEMORIA_ANUAL_2013.pdf

²⁰⁰ *Vid Infra*: Capítulo 2, numeral 2.18.

El juicio en línea que en principio permite substanciar el proceso de una manera rápida porque se crea un Expediente Electrónico que auxilia al personal al momento de integrarlo con las diferentes promociones y oficios que se presentan lo que permite ahorrar tiempo en su trámite. Además, al momento de realizar las notificaciones de manera electrónica permite que finalmente el juzgador pueda resolverlo en un lapso menor, aunque como se aprecia en párrafos anteriores no se ve reflejado en comparación a una Sala Regional al momento de dictar sentencia.

De esta manera, si la resolución en un lapso de tiempo breve garantiza que no se deje en estado de incertidumbre al actor respecto de su pretensión y se cumple lo previsto en el segundo párrafo de artículo 17 de la Constitución Federal que establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia de manera pronta.

En otro orden de ideas, existe discrepancia entre que debe prevalecer en un proceso, si la brevedad del mismo o que se emita una sentencia conforme a derecho. Acerca de esto, la Corte ha indicado que en todo momento se debe asegurar que los diferentes órganos jurisdiccionales emitan una sentencia justa, a través de mayores y mejores medios de defensa, que ventilar la causa en un breve plazo.

La rapidez adecuada en la tramitación procesal constituye uno de los mecanismos de una buena administración de justicia y, sin duda es reflejo de la acción de un Estado eficiente en la protección de los derechos humanos, pero jamás debe prevalecer la celeridad procesal en detrimento del resto de garantías del proceso, pues no se trata de una celeridad a ultranza, sino que la impartición de justicia no sufra tardanzas injustificadas.

Por lo que, se debe realizar una ponderación entre una justicia excesivamente pronta, a que se lleve un proceso y en el que se respeten todas las formalidades establecidas en la ley para que se emita una resolución justa

conforme a lo que las partes ofrecieron en la tramitación del mismo. Además, que sea eficaz y que resuelva cabalmente los puntos conflictivos presentados.

La Comisión Interamericana ha indicado que el hecho de que un sistema judicial esté sobrecargado o no cuente con los recursos suficientes no puede justificar demoras prolongadas en los diferentes procesos, porque deben regular sus elementos para garantizar que las personas sean juzgadas dentro de un plazo razonable.

En todo momento dentro de los diferentes órganos jurisdiccionales, incluyendo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se debe proteger que los ideales de justicia e igualdad para todos prevalezcan.

Constantemente, cada año se dan a conocer informes respecto la cantidad de resoluciones que se emiten, pero debe prevalecer que se encuentren apegadas a derecho en todo momento; las estadísticas únicamente muestran un rango o cálculo de lo que sucede en el país pero nunca refleja lo que implica para cada persona.

Es importante mencionar que el juicio contencioso administrativo, es decir la contienda jurisdiccional entre el individuo y la Administración Pública y en todo momento debe prevalecer el respeto a las prerrogativas de carácter procesal, para garantizar un resultado lo más apegado a derecho en favor de cualquiera de las partes, que tuvieron la oportunidad de presentar los medios necesarios para corroborar su dicho.

4.2.4.- Derecho a que el proceso sea substanciado por juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido en ley.

El vocablo “juez natural” que hace referencia la Convención Americana es empleado como sinónimo de tribunal competente. Por criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se debe entender que no únicamente se refiere al Poder Judicial, sino que lo extiende a los demás órganos del Estado que están facultados para afectar la esfera jurídica de los gobernados.

Las características de competencia, independencia e imparcialidad que debe tener todo juez o tribunal, son requisitos que en todo Estado de derecho deben prevalecer para el ejercicio de su facultad jurisdiccional. Al respecto, el jurista Sergio García Ramírez, ha indicado que se trata de "... una garantía rectora o, mejor todavía condicionante del conjunto de garantías establecidas en el artículo 8, con alcance muy amplio en los más diversos órdenes del enjuiciamiento, para que el resto de las garantías operen se requiere la plena y puntual observancia de aquélla".²⁰¹

Un juez competente es aquel que ha sido nombrado con anterioridad a los hechos, que no se puede designar para un caso específico o concreto y el proceso aplicable al caso debe también ser conocido previamente.

La competencia del juzgador apunta al ámbito espacial, temporal, material y personal donde puede ejercer sus atribuciones, es decir, en el modo o la manera en que ejerce su jurisdicción por circunstancias concretas y está llamado a conocer y resolver una controversia.

En el caso de la Sala Especializada en Juicios en Línea está prevista en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su artículo 2 Bis que indica lo siguiente:

Artículo 2 Bis. Las Salas Especializadas conocerán de materias específicas, con la jurisdicción, competencia y sedes que se determinen en su Reglamento Interior, de acuerdo a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, con base en las necesidades del servicio.

Dichas Salas observarán para su organización, integración y en su caso funcionamiento, las mismas disposiciones aplicables a las Salas Regionales, sin perjuicio de las adecuaciones que se requieran para su buen desempeño.

²⁰¹ Resolución del caso *Palamara Iribarne vs Chile*, voto concurrente de Sergio García Ramírez, párrafo 5. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf.

El mencionado numeral prevé la existencia de Salas Especializadas que conocerán de materias específicas y su competencia estarán previstas en el Reglamento Interno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el citado reglamento en su artículo 23 Bis, fracción II indica lo subsecuente respecto de la Sala Especializada en Juicios en Línea:

II.- Una Sala Especializada en Juicios en Línea, con sede en el Distrito Federal, con competencia exclusiva para tramitar y resolver, en todo el territorio nacional, de los juicios en línea o bien de los que conforme a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se deban tramitar de manera simultánea en línea y en la vía tradicional, que se promuevan en los supuestos señalados en los artículos 14 y 15 de la Ley, sin perjuicio de que la Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual conozca de los juicios de su competencia que se tramiten en cualquiera de las vías señaladas;

De lo anterior, se observa que la Sala Especializada en Juicios en Línea tramitará y resolverá el juicio contencioso administrativo en línea u ordinario, en ningún momento se delimita los asuntos que conocerá, es decir, no indica su competencia para una materia en específico, por lo que cualquier asunto podrá ser llevado en esta vía.

A diferencia de lo que está establecido en las fracciones I y III del mismo numeral que prevé la existencias de otras Salas Especializadas que cuentan con una competencia determinada en razón de las materias que conocen, es decir, en propiedad intelectual, materia ambiental y las resoluciones de los órganos reguladores de la actividad del Estado.²⁰²

En este orden de ideas, conforme a la disposición enunciada en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Sala Especializada en Juicios en Línea no cumple con los lineamientos establecidos porque no conoce de materias específicas, es decir, es competente para resolver todos los asuntos que estén previstos en los artículos 14 y 15 del ordenamiento

²⁰² Vid *Infra*: Capítulo 1, numeral 1.9.

jurídico mencionado y únicamente se diferencia de otras por la forma o la vía de substanciar el proceso.

Debido a lo anterior, se considera está Sala Especializada como ilegal e incompetente para resolver los asuntos que se presentan ya que su naturaleza no está prevista en la Ley Orgánica de este órgano jurisdiccional que da creación a las diferentes Salas Especializadas.

En este sentido, debiera realizarse una reforma en el artículo 2 Bis de la citada ley que prevé la mencionada Sala , al respecto se presente la siguiente propuesta:

Artículo 2 Bis. Las Salas Especializadas conocerán de materias específicas y/o de la substanciación del juicio en línea con la jurisdicción, competencia y sedes que se determinen en su Reglamento Interior, de acuerdo a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, con base en las necesidades del servicio.

En otro orden de ideas, la independencia de los tribunales alude al grado de relación que existe entre los juzgadores de las diversas instancias, respecto a los demás órganos del Estado, así como cuestiones de carácter político. En este sentido, éstos se encuentran obligados a dar respuesta a las pretensiones que se les presentan únicamente con arreglo a la ley, sin que existan otros condicionamientos para tal efecto.

La Corte Interamericana considera que cualquier órgano que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana.

Conforme al artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se prevé en primer lugar que este órgano está dotado de plena autonomía para dictar sus resoluciones. Además, establece que su Pleno presentará su proyecto de presupuesto conforme a las disposiciones contenidas

en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria,²⁰³ y será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su incorporación en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, una vez aprobado será ejercido directamente con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estará sujeto a la evaluación y control de los órganos correspondientes.

De esta manera, se garantiza que los juzgadores realicen su actividad sin alguna presión o injerencia de parte de algún otro órgano, situación sumamente

²⁰³ La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria conforme a su artículo 1º tiene por objeto:

(...) reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

*Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de **legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.***

La autonomía presupuestaria del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa están dentro del margen que prevé su artículo 5, fracción II, incisos c) y d) de la mencionada Ley establece lo siguiente:

Artículo 5.- La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:

(...)

II. En el caso de las entidades, conforme a las respectivas disposiciones contenidas en las leyes o decretos de su creación:

(...)

c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, siempre

y cuando no rebasen el techo global de su flujo de efectivo aprobado en el Presupuesto de Egresos;

d) Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos d), e) y f) de la fracción anterior, y

(...)

Los incisos señalados en la mencionada fracción establecen lo siguiente:

I. En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, las siguientes atribuciones:

(...)

c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, observando las disposiciones de esta Ley;

d) Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes;

e) Determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley;

importante en todas las materias, pero en ésta tiene una mayor relevancia debido a es el órgano de control de legalidad de la órganos del Estado.

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación señala que la autonomía e independencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra garantizada en su normatividad orgánica, conforme al artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en esencia conforme a los siguientes razonamientos:²⁰⁴

La autonomía del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para resolver los litigios relativos a la anulación o reforma de las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos respecto de competencia legal, se garantiza, esencialmente, a través de:

El reconocimiento de esa autonomía a rango constitucional establecida en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su fundamento legal en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;

La inamovilidad de sus Magistrados por arbitrariedad del Ejecutivo Federal o alguna de sus dependencias, ya que durante el periodo para el cual son nombrados, únicamente podrán ser privados de sus cargos por el Presidente de la República, en los casos de responsabilidad, en términos de las disposiciones aplicables, o cuando dejen de satisfacer los requisitos previstos en el artículo 6 de la ley orgánica referida, previo procedimiento seguido ante la Junta de Gobierno y Administración y resuelto por el Pleno de la Sala Superior,

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa goza de autonomía de gestión a través de su Junta de Gobierno y Administración que tiene a su cargo

²⁰⁴ *TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SU INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA ESTÁN GARANTIZADAS EN SU LEY ORGÁNICA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-H, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS* Tesis: 1a. CCXXI/2014 (10a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Décima Época Primera Sala Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, pág. 461. Registro IUS 200660.

la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, sin interferencia del Poder Ejecutivo, de conformidad con el capítulo VI de su ya mencionada ley orgánica.

Se observa que el Congreso de la Unión aseguró la independencia y autonomía del Tribunal para dictar sus fallos con base en su ley orgánica, brindando a los Magistrados que lo integran las condiciones necesarias para que administren justicia de forma independiente, imparcial y eficaz.

De esta manera, en el ejercicio de la actividad jurisdiccional, ningún juez o tribunal puede encontrarse sometido a la voluntad de las instancias superiores, debe mantener su independencia respecto a todos los demás órganos. Uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los juzgadores y, por ello se han establecido procedimientos estrictos, tanto para su nombramiento como para su destitución y también es necesario que se garantice su independencia dentro de un Estado de derecho.

La imparcialidad establece que los impartidores de justicia no deben tener ideas preconcebidas respecto del asunto que conocen y no deben actuar de manera que promuevan los intereses de una parte y los obliga a no dejarse influenciar por el contenido de las noticias o las reacciones del público sobre sus actuaciones, ni por influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas.

El Estado debe contar con órganos jurisdiccionales que aseguren a las personas que sus controversias serán decididas por un sujeto que no tiene ningún interés o relación personal con el problema y que mantenga una posición objetiva al momento de resolverlo.

Uno de los principales objetivos que tiene la división de los poderes es la garantía de la independencia de los jueces para que no existan presiones de

carácter jurídico, político, social o económico e implica la plena libertades los juzgadores al emitir una resolución.

Respecto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para poder tramitar el juicio en línea como se ha mencionado en reiteradas ocasiones que es necesario contar con la Firma Electrónica Avanzada que proporciona el Servicio de Administración Tributaria lo que puede ocasionar desconfianza en las personas porque para garantizar su imparcialidad es necesario que no exista intromisión de otro órgano para garantizar una sentencia apegada a derecho.

4.2.5.- Tribunal establecido con anterioridad a la ley.

Este principio establece que la ley, como medio por el cual se crean los órganos encargados de impartir y administrar la justicia dentro del Estado, así como la forma en que se llevara los diferentes procesos.

De esta manera, se genera la seguridad jurídica del proceso y la autoridad que lo resolverá. Esto se conoce a través de los medios que tenga el Estado para que sea del conocimiento de todos; de lo contrario, se crearían autoridades de manera arbitraria que vulnerarían la esfera jurídica de los gobernados.

Además, se debe puntualizar que el juicio contencioso administrativo en línea no crea otro órgano para resolver las controversias que se susciten, únicamente instituye una nueva modalidad mediante la utilización de herramientas electrónicas y la creación de una Sala que forma parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La creación de la Sala Especializada en Juicios en Línea fue a través de la reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en junio de 2009. Mientras que el citado órgano jurisdiccional fue creado mediante decreto de reforma publicado en diciembre de 2000, donde se le nombró como Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en ambos casos fueron publicaciones en el Diario Oficial de la Federación.²⁰⁵

4.2.6.- Determinación de derechos y obligaciones.

Al final de la resolución el juzgador deberá establecer los derechos y obligaciones que estuvieron en disputa en el proceso con base en lo expuesto por las partes e indicará de qué forma se restituirá las prerrogativas que hayan sufrido un daño por parte del actor, según sea el caso.

Anteriormente, se ha mencionado los tipos de sentencias que puede emitir el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y puede declarar la nulidad o reconocer la validez de la resolución que se impugna, actualmente es posible condenar a la parte demandada al cumplimiento de una obligación y el reconocimiento de un derecho subjetivo en favor del actor condenando a la administración a su restablecimiento.²⁰⁶

Para determinar cuándo una sentencia debe ser para efectos es necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada a efecto de saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, en el que el orden jurídico exige de la autoridad la reparación de la violación detectada que no se colma con la simple declaración de nulidad de la autoridad, sino que requiere de un nuevo pronunciamiento para no dejar incierta la seguridad jurídica del administrado, o con motivo del ejercicio de una facultad discrecional en la que el juzgador no puede sustituir a la autoridad en la libre apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar que le otorgan las leyes.

²⁰⁵ *Vid Infra:* Capítulo 1 Numeral 1.9.

²⁰⁶ *Vid Infra:* Capítulo 2 numeral 2.13.2.

4.3.- La aplicación del control de convencionalidad en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las autoridades jurisdiccionales enfrentan al reto de adaptarse y de dirigirse bajo el nuevo paradigma de los derechos humanos como eje rector de todas sus actuaciones.

Como se ha señalado, la reforma constitucional citada introduce al orden jurídico nacional todos los derechos humanos que se encuentran en los tratados internacionales ratificados y que ahora cuentan con la jerarquía máxima dentro del sistema jurídico mexicano. También, establece la incorporación obligatoria de parámetros internacionales en su respeto y protección, razón por la se habla de un nuevo modelo más amplio y eficaz en la impartición de justicia.

El control de convencionalidad es el mecanismo que se ejerce para verificar que una ley, reglamento o acto de las autoridades del Estado, se ajustan a las normas, principios y obligaciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en otras palabras, es la revisión que debe realizarse para constatar que su conducta está de acuerdo con este instrumento y demás disposiciones de carácter internacional.

De esta manera, el texto constitucional se pone en sintonía con el Derecho Internacional de los derechos humanos porque brinda una mayor claridad no únicamente a las autoridades de los tres órdenes de gobierno que están llamadas a respetarlos y protegerlos sino que además deben generar conciencia de su alcance conforme a los parámetros internacionales.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado en diversas oportunidades la pertinencia de un control de convencionalidad de parte de los jueces nacionales. Además, se debe puntualizar que al reconocer explícitamente la protección constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos, desde su artículo 1°, se convierte en una motivación, legitimación e incluso una

obligación para los operadores de justicia de incorporar los estándares internacionales en su actuar.

4.3.1.- Obligación de los juzgadores prevista en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A inicios del siglo XX comenzó a darse la obligación de los juzgadores de cada Estado a aplicar el control de convencionalidad por medios de los diferentes criterios que constituyó la Corte Interamericana a partir del caso *Almoacid Arellano y otros vs el Estado de Chile* en septiembre de 2006, y completado por otros como: *Aguado Alfaro y otros vs. Perú* en noviembre de ese mismo año, *Boyce y otros vs. Barbados* en 2007 y, *Fermín Ramírez y Raxcacó Reyes vs. Guatemala* en 2008.

Se estableció que los órganos en general deben realizar el control de convencionalidad de manera “...*ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes.”²⁰⁷ La aludida resolución agrega que ese control debe ser de oficio, es decir, que no debe ser exigir por el actor para que los jueces lo lleven a cabo por sí mismos.

La Corte Interamericana ha establecido que los documentos relacionados son únicamente el estándar mínimo que las autoridades estatales deben acatar y podrá ser ampliado por todos los tratados internacionales.

En el Estado mexicano dentro del expediente “Varios” 912/2010 la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que los jueces deben llevar a cabo un control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de convencionalidad de sede interna, debido a que únicamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos es el único que interpreta el contenido y alcance de la Convención Americana. Por

²⁰⁷ Resolución del caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado, Alfaro y otros) vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas.*, párrafo 128. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf

esta razón, a nivel nacional los operadores de justicia realizan un control difuso de los derechos humanos.

Para ello, es preciso que el juez tenga conocimiento de la existencia de normas internacionales que son vinculantes con la vigencia de las normas constitucionales que buscan proteger a la persona, que conozca los criterios de su interpretación, así como las posibilidades y modalidades de esa aplicación y sus alcances.

Debido a lo anterior, surge la necesidad de que el juzgador conozca y aplique los diferentes principios de interpretación de derechos humanos porque se requiere una serie de pautas hermenéuticas²⁰⁸ distintas a las que se puede aplicar el resto de las normas jurídicas.

La vigencia de los derechos humanos en un Estado no sólo depende de que se encuentren reconocidos en la Constitución. Por lo que, dentro del sistema jurídico mexicano, antes de la internacionalización de los derechos humanos con base a la reforma constitucional en 2011, ha existido un control de constitucionalidad que ha realizado el Poder Judicial de la Federación.

El control de constitucionalidad que realizan los jueces en un Estado es para determinar si los actos de los distintos órganos se encuentran conforme a lo establecido en la Constitución General y su última interpretación la realizan los tribunales constituidos para ello.

Los operadores de justicia del Estado realizan un control de convencionalidad al caso concreto que están resolviendo en ese momento con efectos para las partes y el Poder Judicial de la Federación tiene la facultad para declarar a inconvencionalidad de la norma mediante una declaración general de invalidez.

²⁰⁸ Hermenéutico: Significa aducir o interpretar, es el arte interpretar los textos.

4.3.2.- Competencia del Tribunal para realizar el control de convencionalidad.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como órgano jurisdiccional está obligado a aplicar el control de convencionalidad y hacer prevalecer los derechos humanos reconocidos en tanto en la Constitución Federal como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan existir en los ordenamientos jurídicos internos. Debido a esta nueva facultad se ameritó a dejar sin efectos las jurisprudencias P./J. 73/99 y P./J. 74/99.²⁰⁹

De esta manera, dicho órgano no se encuentra restringido a disposiciones que regulen sus funciones, sino que abarca todas las normas generales que le corresponda aplicar para resolver los asuntos de su competencia material, es decir, aquellas que funden los actos que se controviertan.

Cuando en el juicio contencioso administrativo se aduzca que una norma aplicada en un acto o resolución definitiva y transgreda algún derecho contenido en la Constitución Federal, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede válidamente omitir su estudio bajo el argumento de que las cuestiones de inconventionalidad que están reservadas al Poder Judicial de la Federación. Al contrario, deberá estudiar la disposición que vulneré los derechos humanos.

Además, conforme a un criterio jurisprudencial²¹⁰ la Suprema Corte de Justicia estableció que en el sistema jurídico mexicano actual, los juzgadores

²⁰⁹ Las sentencias que recayeron al expediente varios 912/2010 y a la solicitud de modificación las tesis de jurisprudencia P./J. 73/99 y P./J. 74/99 citadas, aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 313; Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 536; Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 18, con el rubro: "*CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.*" y página 5, con el rubro: "*CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.*", respectivamente.

²¹⁰ *CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011)* Tesis: 1a./J. 18/2012 (10a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Primera Sala, Libro XV, Diciembre de 2012, pág. 420, Registro IUS 2002264.

nacionales, tanto federales como del orden común, están facultados para emitir pronunciamiento en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos, con la limitante de que no pueden realizar una declaratoria de invalidez y expulsarlas del ordenamiento jurídico mexicano pero sí deberán inaplicarlas cuando consideren que no son conformes a los derechos humanos previstos en la legislación nacional y/o internacional. Sobre esto, el maestro Alberto Miguel Ruiz Matías señala lo siguiente:

“En este orden de ideas la cláusula de interpretación conforme opera como una cláusula de tutela y garantía de los derechos humanos, recurriendo a las normas de los tratados internacionales en cinta cuando haya necesidad de interpretación de los derechos constitucionales reconocidos, pues solo así se logra una amplia protección de los derechos humanos, esto desde luego siguiendo la línea de pensamiento plasmado por Poder Reformador de la Constitución.”

De esta manera, si una norma contenida en un reglamento protege de mejor manera un derecho o lo restringe en menor grado que los términos en los cuales se hace en la Constitución Federal o en los tratados internacionales, debe prevalecer aquella por ser quien representa una mayor protección para la persona.

Control concentrado.

Mediante este mecanismo el órgano jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación puede declarar la inconventionalidad de la norma impugnada, con base en el parámetro de validez de los derechos humanos.

Conforme al siguiente criterio aprobado por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece que para llevar a cabo el modelo de convencionalidad deberá acatarse de la siguiente manera:

“... deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso¹³³ para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo¹³³ en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los

tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.”

Por lo que, existen vías directas de control de convencionalidad: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto que se presentan ante los órganos del Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en el Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito, conforme al primer párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Control difuso.

En el control difuso de convencionalidad, no existe una limitación por el hecho de que los jueces no tengan facultades de control de constitucionalidad en sus jurisdicciones, porque no sólo significa la inaplicación de la norma sino su armonización con los derechos humanos.

La inaplicación de una norma jurídica por parte del juzgador solamente puede darse cuando se perciba que dicha disposición transgrede alguno de los derechos humanos reconocidos por el Estado Mexicano.

A partir de los señalamientos de la Corte Interamericana, la reforma constitucional en derechos humanos y la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vertida en la tesis LXVII/2011,²¹¹ en la cual se desaplicó el criterio jurisprudencial que prohibía la aplicación de este mecanismo para todos

²¹¹ CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. LXVII/2014, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, pág. 535, Registro IUS: 160589.

los jueces de observar el bloque de constitucionalidad y en consecuencia inaplicar normas inconstitucionales para el caso concreto, sin hacer una declaratoria de invalidez. Y están incluidos los juzgadores del fuero común, los que se encuentran a nivel federal y los que componen el Poder Judicial de la Federación.

En otro orden ideas, en el párrafo 36 de la resolución dictada dentro del expediente “Varios” 912/2010 se establece la manera en que se llevan a cabo el control de convencionalidad concentrado y difuso, al respecto se destaca lo siguiente:

Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema que, como hemos visto, es concentrado en una parte y difuso en otra y que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, los que finalmente fluyan hacia la Suprema Corte para que sea ésta la que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Puede haber ejemplos de casos de inaplicación que no sean revisables en las vías directas o concentradas de control, pero esto no hace inviable la otra vertiente del modelo general. Provoca que durante su operación, la misma Suprema Corte y el Legislador revisen respectivamente los criterios y normas que establecen las condiciones de procedencia en las vías directas de control para procesos específicos y evalúen puntualmente la necesidad de su modificación.

A continuación, se presenta un esquema que establece los modelos de control de constitucionalidad respecto de los juzgadores pertenecientes al Estado mexicano y que fue presentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se observa la particularidad de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que no está facultado para realizar una declaratoria de inconstitucionalidad, solamente puede inaplicar la norma al caso concreto.

Modelo general de control de constitucionalidad y convencionalidad				
Tipo de control	Órgano y medios de control	Fundamento constitucional	Posible Resultado	Forma
Concentrado:	PJF (tribunales de amparo):			
	a) Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad.	105, fracciones I y II	Declaración de inconstitucionalidad con efectos generales o interpartes	Directa
	b) Amparo Indirecto	103, 107, fracción VII		
c) Amparo directo	103, 107, fracción IX	No hay declaratoria de inconstitucionalidad		
Control por determinación constitucional específica:	a) Tribunal Electoral en Juicio de revisión constitucional electoral de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales locales en organización y calificación de comicios o controversias en los mismos	Art. 41, fracción VI, 99, párrafo 6° 99, párrafo 6°	No hay declaración de inconstitucionalidad, sólo inaplicación	Directa e incidental
	b) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación			
Difuso:	Resto de los tribunales			Incidental*
	a) Federales: Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de proceso federal y Tribunales Administrativos b) Locales: Judiciales, administrativos y electorales	1°, 133, 104 y derechos humanos en tratados	No hay declaración de inconstitucionalidad, sólo inaplicación	
Interpretación más favorable:	Todas las autoridades del Estado mexicano	Artículo 1° y derechos humanos en tratados	Solamente interpretación aplicando la norma más favorable a las personas sin inaplicación o declaración de inconstitucionalidad	Fundamentación y motivación.

Esquema que se encuentra en la Resolución dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente “varios” 912/2010, en el párrafo número 36.

Lo que respecta, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene a su cargo el control de convencionalidad de carácter difuso cuando en la controversia planteada se encuentre involucrada la inaplicación de una norma.

En materia fiscal se pudiera pensar que no existen derechos humanos a favor del contribuyente o gobernado que proteger. Sin embargo, el magistrado Manuel Hallivis Pelayo, ha indicado algunos derechos fundamentales que tiene la persona frente al Estado:

“... aquí es menester proteger para evitar desvíos y abusos de poder, y que también se encuentran previstos en los tratados internacionales, como son los derechos de igualdad ante la ley, contra la discriminación, de acceso a los medios de defensa, contra la doble tributación, a ser informado y asistido en el

*cumplimiento de obligaciones fiscales, a la devolución de impuestos cuando proceda, entre otros.*²¹²

4.3.3.- Pasos a seguir en la aplicación del control de convencionalidad.

Previo a estudiar la forma en que los integrantes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben realizar el control de convencionalidad se revisará unos conceptos muy relevantes al respecto, que son indispensables para llevar a cabo dicho mecanismo.

Interpretación Conforme.

El juez nacional no tiene que inaplicar una norma en primera instancia sino que debe hacer la interpretación conforme de la misma. Para esto, busca su aplicación más favorable para la persona. En cambio, la inaplicación de la norma se debe hacer sólo si en ese análisis no se encuentra una más favorable, tanto en la normatividad interna como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o de algún otro tratado internacional.

Acerca de esto, señala el jurista Ferrer Mac-Gregor:

*“La obligación de realizar el control difuso de convencionalidad también aplica para el caso mexicano de conformidad con la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de acuerdo a su artículo 133, que establece que los jueces locales aplicarán “La Ley Suprema” (donde se encuentran los tratados internacionales) cuando exista incompatibilidad con alguna otra norma que no integre “Ley Suprema” también llamada como Bloque de Constitucionalidad”. Es el propio texto constitucional el que otorga facultades a los jueces locales para ejercer el “control difuso de la constitucionalidad” y por tanto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos válidamente puede convertirse en un convertirse en un parámetro de control y no sólo la Constitución.*²¹³”

²¹² Control difuso de constitucionalidad y convencionalidad en materia tributaria, Revista electrónica, El mundo del abogado, publicado el 1º abril de 2012, <http://elmundodelabogado.com/2012/control-difuso-de-constitucionalidad-y-convencionalidad-en-materia-tributaria/> consultado el 5 de agosto de 2014.

²¹³ Resolución del caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. El Estado Mexicano*, voto razonado de Ferrer Mac-Gregor, párrafo 68. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCI/DHM1.pdf>.

El bloque de constitucionalidad se debe entender como el estándar mínimo en la materia de derechos humanos que debe atender el juzgador y se encuentra integrado por: la Convención Americana de Derechos Humanos, las resoluciones informes, recomendaciones y observaciones generales que realice la Corte Interamericana, así como lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las normas internas que existan en la materia.

La interpretación conforme es una de las fórmulas más efectivas para lograr la armonización entre el derecho nacional y las normas previstas en los instrumentos internacionales y junto con el principio *pro personae* son parte fundamental para la obtención de la máxima efectividad de los derechos humanos parte de los operadores de justicia.

Como se ha advertido en párrafos anteriores, en todo momento el juzgador debe realizar de forma exhaustiva una interpretación conforme para lograr la compatibilidad de la norma jurídica con los derechos humanos y todo momento debe prevalecer la mayor protección para la persona.

Es importante advertir que esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez, es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como inconvencional, es necesario agotar todas las posibilidades para encontrar un significado que la haga compatible con los derechos humanos para que pueda subsistir dentro del ordenamiento.

De esta manera, sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad del precepto legal, procederá declararla inconstitucional y/o inconvencional. Por lo que, el juzgador debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace y mejor opte por interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca, es decir, debe procurar siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niegue su validez y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones debe preferirse aquella que salve la aparente incompatibilidad.

Principio Pro Personae.

El mencionado principio implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudir a la norma más amplia cuando se trata de derechos protegidos y; por el contrario, a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio.

Al respecto, todos los jueces mexicanos deben partir del principio de constitucionalidad o de convencionalidad de la norma nacional y, por consiguiente, realizar su interpretación conforme a los derechos humanos y optar por aquella que sea más favorable y genere mayor efectividad en aplicación del principio *pro homine o favor libertatis* previsto en el numeral 29 del Pacto de San José, desechando aquellas interpretaciones incompatibles o de menor alcance protector.²¹⁴

El hecho de no incorporar en sus sentencias esta interpretación más favorable, los juzgadores nacionales incumplirían lo dispuesto en los artículos 2º, 29 de la Convención Americana, el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y establecido en el principio *pacta sunt servada* contenido en la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados (al no cumplir con las obligaciones pactadas en el tratado).

Asimismo, ha adquirido una amplia aceptación por el hecho de que el umbral fundamental en materia de derechos humanos es su optimización, así como sus garantías. Además, de que coincide con el rasgo fundamental a estar siempre a favor del hombre.

Aunque parezca evidente es necesario enfatizar que conforme al artículo 1º constitucional, el principio *pro personae* no tiene un objeto de aplicación ilimitado, sino por el contrario se encuentran constreñido exclusivamente a las normas relativas a derechos humanos. Esto implica que los intérpretes de la ley se

²¹⁴ Cfr. *Ibidem*, párrafo 69.

encuentran obligados a acatarlo únicamente cuando su labor interpretativa sea con la aplicación de dichas normas.

De esta manera, permite al juez o interprete legal seleccionar de entre varias normas concurrentes, la que ofrezca una protección más favorable a la persona y la que contenga de manera más especializada la protección que se requiere para el individuo en relación a los derechos humanos.

En la interpretación del resto del ordenamiento jurídico mexicano debe prevalecer la que refleje fielmente la intención del legislador, sin considerar que sea el más benéfico para el particular. De lo contrario, se podría llegar al extremo de suprimir de *facto* obligaciones que toda persona debe cumplir, afectando el equilibrio entre derechos y compromisos de carácter legal que deben existir en todo sistema jurídico.

Por esto, este principio no excluye la aplicación de ningún método de interpretación, únicamente establece una condición al momento de elegir el método adecuado, sino que sea la más favorable para el individuo. Al respecto existen dos interpretaciones:

En primer lugar, de carácter extensivo que tiene como finalidad lograr una mejor y mayor protección de los derechos humanos al dar un mayor alcance y contenido más amplio a éstos, permite adecuar la norma jurídica a la realidad social de un momento determinado, pues no se puede olvidar que todo sistema normativo encargado de reglamentarla debe experimentar una evolución paralela en cuanto a su vigencia a dichas prerrogativas.

En una segunda postura, un sentido restringido que implica que cuando se establecen reservas permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria, la norma que debe ser interpretada se limite o restrinja lo menos posible dicho ejercicio. Se debe adoptar la interpretación que mejor tutele a la persona.

Como se ha mencionado, no implica que los derechos humanos no puedan ser suspendidos, sino que las restricciones que se establezcan al momento de ser evaluadas, sean sólo aquellas estrictamente necesarias para el fin que se busca y que se limite lo menos posible su ejercicio.

Ahora bien, conforme a la tesis de jurisprudencia aprobada mediante Acuerdo G/S2/5/2014 del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se establece la metodología de control de convencionalidad de carácter difuso que debe llevar a cabo este órgano jurisdiccional.

1.- Identificar si la norma jurídica en cuestión tiene una posible coalición con algún derecho humano reconocido por el Estado mexicano, es decir, que se encuentre establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación, en los diferentes instrumentos internacionales en lo que se sea parte y en los criterios vinculantes y orientadores que emita la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

2.- Realizar un contraste previo entre el derecho humano y el precepto legal en cuestión, a través de dos tipos de interpretación.

2.1.- Efectuar una interpretación conforme en un sentido amplio respecto de la norma jurídica con base en los derechos humanos, favoreciendo en todo momento a las personas y brindándole una protección.

2.2.- Realizar interpretación conforme en sentido estricto cuando existan varias interpretaciones jurídicamente válidas y le corresponde al juzgador elegir aquella que este conforme a los derechos humanos.

En esta parte el juzgador debe pronunciarse sobre cuál de los marcos normativos, (el interno o el internacional) resulta más

favorable para extender la protección de las personas. En otras palabras, se debe observar el principio *pro personae* como se ordena en el segundo párrafo del artículo 1º del texto constitucional.

3.- Finalmente, se procederá a inaplicar la norma en cuestión únicamente cuando las alternativas de interpretación no sea posible resolver el caso. Se debe enfatizar que en ningún momento es posible realizar una declaratoria de invalidez del ordenamiento que se encuentre contrario a los derechos humanos.

De esta manera, el juez local y federal desempeñan un doble papel, por un lado al interior del Estado como un juzgador de legalidad o de constitucionalidad, y al exterior como operador de los derechos contemplados en tratados internacionales, es decir, llevando a cabo un control de convencionalidad.

Sobre el control de convencionalidad difuso que debe realizar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido como criterio jurisprudencial por contradicción de tesis en abril de 2014 que este órgano jurisdiccional puede realizar este mecanismo si el actor pretende hacer valer conceptos de impugnación respecto de la norma porque en un inicio la inconventionalidad de ésta no formaría parte la *litis* que se debe resolver.²¹⁵

“... en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el

²¹⁵ CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Tesis: 2a./J. 16/2014 Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Segunda Sala, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, pág. 984, Registro IUS 2006186.

principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia.”

Sin embargo, se ha considerado que no es necesario que el actor presente argumentos respecto de la inconvencionalidad de la norma, toda vez que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe velar por la protección y defensa de los derechos humanos, sería suficiente que indique que derecho humano fue vulnerado.

Además, en párrafos anteriores se indicó que el control de convencionalidad se debe realizar *ex officio* lo que implica que si el juzgador advierte alguna violación habrá actuar de conformidad al artículo 1º constitucional que establece la obligación de todas las autoridades a promover, respetar, proteger, garantizar los derechos humanos.

En atención a esto, el juzgador sólo deberá asegurarse que se ha actualizado la necesidad de emplear este mecanismo, es decir, en caso de determinar si resulta indispensable realizar una interpretación conforme en sentido amplio, estricto o una inaplicación de la norma, lo cual ocurre cuando se está en presencia de una disposición que resulta sospechosa o dudosa conforme a los parámetros de control de los derechos humanos.

4.3.4.- Caso de control de convencionalidad por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

A continuación, se presenta un ejemplo de que manera el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa aplica el control difuso de convencionalidad respecto de una norma.

Este supuesto es sobre el último párrafo del artículo 33 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que establece una multa al actuario cuando no realice la notificación conforme a este ordenamiento.

Artículo 33 (...)

Si se declara la nulidad, la Sala ordenará reponer la notificación anulada y las actuaciones posteriores. Asimismo, se impondrá una multa al actuario, equivalente a diez veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, sin que exceda del 30% de su sueldo mensual. El actuario podrá ser destituido de su cargo, sin responsabilidad para el Estado en caso de reincidencia.

Conforme a la metodología para llevar a cabo el control de convencionalidad, en primer lugar se debe identificar si la norma en cuestión va en contra de algún derecho humano que se encuentre previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en algún tratado internacional.

En este supuesto se observa que contraviene lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV del texto constitucional, debido a que no se fija un monto tomando en cuenta la gravedad de la infracción, las circunstancias socioeconómicas del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción.

Posteriormente se procede a realizar una interpretación conforme al principio *pro personae* en favor de la persona que se ubique en dicho supuesto normativo. Sin embargo, por la característica de la citada norma no existe alguna forma de poder armonizarla con base en los derechos humanos reconocidos por el

Estado mexicano, toda vez que al tratarse de una sanción se encuentra delimitada en cuanto al sujeto, la conducta y la sanción correspondiente.

De esta manera, al aplicarse la multa de mérito a todos los actuarios por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los mismos. En efecto, la referida multa, no da margen a considerar factores sustanciales para individualizar la sanción establecida por el legislador. Para ello es necesario que se haya señalado como parámetro el que no exceda del 30% del sueldo mensual del actuario y con ello no se permite analizar la gravedad de su actuación, su condición socioeconómica, antigüedad entre otros factores de individualización de sanciones.

Es en este sentido, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en ejercicio de esta función jurisdiccional y atendiendo al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede a realizar el control de convencionalidad en materia de derechos humanos y debe dejar de aplicar al caso en concreto la parte conducente del artículo 33 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que no es posible ajustar su contenido con el derecho humano a la seguridad jurídica.

La aplicación del control de convencionalidad significa un nuevo reto porque representa para la sociedad mexicana un nuevo tipo de juzgador que responda a las expectativas generadas con las reformas constitucionales mencionadas, de esta manera deberá actuar como garante de los derechos humanos al concebirlo como un instrumento para el respeto de la dignidad de cada individuo. También se debe empezar a construir una nueva forma de pensar, una nueva cultura jurídica, como condiciones estrictamente necesarias para promover y conciliar el bienestar general dentro de la sociedad.

El sentido, alcance e implicaciones de la reforma constitucional mencionada, resulta esencial que todos los órganos del poder público, en el ámbito de sus respectivas competencias, en conjunto con las normas jurídicas tanto internacionales como internas en materia de derechos humanos.

Debido a lo anterior, se podrá observar que en el ámbito interno los criterios protectores de los derechos humanos permitirán que se realice con mayor eficacia no sólo en el cumplimiento de las obligaciones internacionales, propiciando que los organismos internacionales asuman un papel subsidiario y complementario de los órganos nacionales. De esta manera, se genera una protección efectiva y de la dignidad de la persona, eje rector y valor fundamental de todo Estado de derecho.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Uno de los antecedentes más importantes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra en el Consejo de Estado en Francia, que surgió a finales del siglo XVIII, al que se le facultó para revisar la legalidad de los actos y/o resoluciones de las autoridades, a consecuencia de la lucha de las personas con el deseo de que se establecieran los mecanismos para garantizar el respeto y protección de cada individuo.

SEGUNDA.- Mediante la publicación de la Ley de Justicia Fiscal en 1936 se estableció la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, como un órgano autónomo y competente para conocer y resolver las controversias en materia fiscal, conforme a las ideas del modelo de justicia francés.

TERCERA.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene facultades que pretenden cumplir sus resoluciones, porque únicamente se centran en la imposición de multas que resultan insuficientes y no generan la misma presión cuando pudiere requerirse que se cumplan bajo la sanción de destitución de la autoridad responsable, lo que ocasiona que el demandante tenga que acudir a otras instancias para lograr su cometido, es decir, la materialización del fallo a su favor mediante juicio de amparo ante el Poder Judicial de la Federación para lograr su ejecución, debido a esto el juicio contencioso administrativo no cumple adecuadamente con lo previsto en el derecho al debido proceso legal.

CUARTA.- Los Magistrados que forman parte del aludido órgano jurisdiccional pueden dictar una sentencia de condena cuando se reconozca un derecho subjetivo en favor de la persona, esto implica que imponen una obligación de hacer para la autoridad demandada, es decir, significa la posibilidad de constreñirlo a que realice una conducta. Lo anterior, permite considerarlo como parte importante en el sistema jurídico mexicano ya que no únicamente reconoce la validez o declara la nulidad del acto impugnado.

QUINTA.- La reforma constitucional de 2010 en materia de derechos humanos, provocó la armonización de los ordenamientos jurídicos internos y los tratados internacionales en esta materia. Por lo que, los individuos pueden exigir su cumplimiento a cualquier autoridad sin importar el documento en el que estén establecidos.

SEXTA.- Uno de los derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano es el debido proceso legal, que está previsto tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos que obligan a las autoridades a actuar conforme a dichos ordenamientos jurídicos.

SÉPTIMA.- Se considera que un Estado de derecho está dando cumplimiento al derecho humano sobre el debido proceso legal cuando existe rapidez en la tramitación de los procesos, que propicia una buena administración de justicia. Sin embargo, en ningún momento debe prevalecer la celeridad procesal en detrimento del resto de las prerrogativas de cada individuo.

OCTAVA.- La interpretación de una norma jurídica conforme al principio *pro personae* únicamente se realiza respecto de un derecho humano, tal y como se encuentra, establecido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

NOVENA.- Como consecuencia de la reforma constitucional en 2011, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está obligado a llevar a cabo un control de convencionalidad difuso en aquellas normas que transgredan derechos humanos, lo que representa el deber de los juzgadores de elaborar sus sentencias conforme a los tratados internacionales en la materia y en un sentido más proteccionista.

BIBLIOGRAFÍA.

- Arrellano García, Carlos, *Teoría General del Proceso*, 18ª ed., México, Editorial Porrúa, 2012.
- Arreola Ortiz, Leopoldo Rolando. "Análisis comparativo entre el Tribunal Fiscal de la Federación y en Consejo de Estado Francés," *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación* 3ª época, año I, Marzo de 1988.
- Burgoa, Ignacio. *Las garantías individuales*. 41ª ed. México. Editorial Porrúa, 2008.
- Carreón Ortega, Carlos. *Juicio de Nulidad Tradicional, en Línea y Sumario*, México, Editorial Porrúa, 2011.
- Castilla Juárez, Karlos Artemio. *Acceso efectivo a la justicia: elementos y caracterización*, México, Editorial Porrúa, 2012.
- De la Fuente, Rodríguez, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*, 6º, Editorial Porrúa México, Tomo II, 2010.
- *Derechos Humanos. Parte General*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013.
- Flores García, Fernando. *Teoría General de la Composición del Litigio*, México, Editorial Porrúa, 2003.
- García Máynez, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*. 62a. ed., México, Editorial Porrúa, 2013.
- García Ramírez, Sergio. *El decido proceso. Criterios de la jurisprudencia interamericana*. México, Editorial Porrúa, 2012.
- Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, 10º ed., México, Editorial Oxford University Press, 2004.

- Herdegen, Matthias. *Derecho Internacional Público*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- Herrera Gómez, Jesús Javier. *El contencioso administrativo federal*, México, Editorial Porrúa, 2007.
- Herrera Ortiz, Margarita. *Manual de derechos humanos*, 5ª ed. México, Editorial Porrúa, 2011.
- Iturbide Rivas, Arturo. *Elementos de derecho procesal administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2004.
- Jiménez Illescas, José Manuel, *El juicio en línea, procedimiento contencioso administrativo federal*, Dofiscales Editores, México, 2009.
- Lucero Espinosa, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, 12º ed., México, Editorial Porrúa, 2013.
- Margaín Manautou, Emilio. *De lo contencioso administrativo: de anulación o de Ilegitimidad*, 14ºed, Editorial Porrúa, México, 2009.
- Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*, México, Porrúa, 1959.
- O'Donnell, Daniel. *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, Editorial EGAP, Colombia, 2004.
- Orozco Sánchez, César Alejandro, *El derecho internacional de los derechos humanos y su recepción en México*, México, Editorial UBIJUS, 2012.
- Ovalle Favela, José, *Teoría General del Proceso*, 8º ed., México, Editorial Oxford University Press, 2010.

- Quintana Roldan, Carlos F. y Sabido Peniche Norma D. *Derechos humanos*, 5a ed. México, Editorial Porrúa, 2009.
- Quispe Remón, Florabel. “*El debido proceso en el derecho internacional y en el sistema interamericano.*” Valencia, Editorial Tirant lo Blanch, 2010.
- Revenga Sánchez, Miguel. *Los retrasos judiciales ¿Cuándo vulnera el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas?*, Madrid Colección de Jurisprudencia Práctica, Tecnos, 2002.
- Rodríguez Lobato, Raúl. *Derecho Fiscal*, 2º ed., México, Editorial Oxford, 2012.
- Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo: doctrina, legislación y jurisprudencia*. 29ª ed., México Editorial Porrúa, 2010.
- Vallarta Marrón, José Luis. *Derecho Internacional Público*, 3º ed. México, Editorial Porrúa, 2009.

Legislación.

- Acuerdo E/JGA/16/2011 en el que se establecen los Lineamientos Técnicos y Formales para la Sustanciación del Juicio en Línea
- Acuerdo G/40/2011 por el que se reforma el artículo 23 y se deroga el artículo 23 Bis del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
- ACUERDO General Conjunto número 1/2013 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al expediente electrónico.
- Código Civil de la Federación.

- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código Fiscal de la Federación.
- Código Penal Federal.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Comercio Exterior.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Firma Electrónica Avanzada.
- Ley del Impuesto sobre la Renta.
- Ley del Servicio de Administración Tributaria.
- Ley del Servicio Postal Mexicano.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Ley Nacional de Coordinación Fiscal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

- Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Reglamento para la operación del organismo Servicio Postal Mexicano.

Fuentes digitales.

- ¿Qué son los derechos humanos? [http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHuman Rights.aspx](http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx).
- Alfredo Méndez, *“Fracaso”, el sistema de juicio en línea del tribunal fiscal*, Periódico Reforma, fecha 13 de mayo de 2013 <http://www.jornada.unam.mx/2013/05/13/politica/008n1pol>.
- Caicedo Perdomo JJ, *La teoría del ius cogens en derecho internacional a la luz de la convención de Viena sobre el derecho de los tratados*, biblio.juridicas.unam.mx/estrev/derint/cont/10/art/art1.htm.
- Gómez Lara, Cipriano. *“El debido proceso como derecho humano”* Biblioteca Virtual Instituto de Investigaciones Jurídicas, pág. 341, www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/cconst/cont/2/art/art4.pdf.
- Memorial Anual 2013 del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. http://www.tff.gob.mx/images/pdf/unidad_de_enlace/varios/MEMORIA_ANUAL_2013.pdf.
- Nogueira Alcalá, Humberto, *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas núm. 156, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/revconst/cont/2/art/art4.pdf>.
- Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos “el derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf

- Portal de internet del Servicio de Administración Tributaria http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/tramites/inscripcion_rfc/Paginas/fichas_40_cff.
- Portal de internet del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. http://www.tff.gob.mx/images/pdf/unidad_de_enlace/varios.pdf.
- Resolución del caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_104_esp.pdf.
- Resolución del caso *Blake vs Guatemala*. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_36_esp.pdf.
- Resolución del caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. El Estado Mexicano*, voto razonado de Ferrer Mac-Gregor, http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCI_DHM1.pdf.
- Resolución del caso *Cantos vs el Estado Argentino*. www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_97_esp.pdf.
- Resolución del caso *Palamara Iribarne vs Chile*, voto concurrente de Sergio García Ramírez. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf.
- Resolución del caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado, Alfaro y otros) vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf.
- S/autor. “Control difuso de constitucionalidad y convencionalidad en materia tributaria”, *El mundo del abogado*, publicado el 1º abril de 2012, <http://elmundodelabogado.com/2012/control-difuso-de-constitucionalidad-y-convencionalidad-en-materia-tributaria/>.

- Resolución del caso *Tribunal Constitucional Aguirre Roca, Rey Terry, Revoredo Marsano vs. Perú*, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1898.pdf?view=1>.

OTRAS FUENTES.

- Carrillo Flores, Antonio. “*La evolución del derecho administrativo mexicano en el siglo XX*” Estudios de derecho administrativo y constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G Estudios Doctrinales, 1987, número 106.