

Breve análisis de las reformas en materia de procedimiento contencioso administrativo

Oscar Germán Cendejas Gleason*

SUMARIO: I. *Justificación del tema.* II. *Antecedentes históricos de la justicia administrativa en México.* III. *La justicia contencioso-administrativa en México.* IV. *El proceso y el procedimiento administrativo.* V. *La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.* Referencias.

I. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

La actividad estatal es dinámica, los actos que el Estado lleva a cabo para cumplir con sus fines son cada vez más complejos y diversos; la estructura de la Administración pública se modifica constantemente para adaptarse a los cambios que sufre la colectividad y, por tanto, la jurisdicción administrativa, establecida como mecanismo para la protección de los derechos e intereses de los gobernados, ha variado también significativamente a través del tiempo.

Con motivo de las recientes reformas efectuadas en materia de procedimiento contencioso-administrativo, es oportuno analizar brevemente las modificaciones y coincidencias entre las normas adjetivas derogadas y las nuevas.

* Magistrado del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

Podría decirse, en apretada síntesis, que desde la Época Novohispana la jurisdicción en materia administrativa ha sufrido diversas transformaciones; pueden distinguirse, en forma muy general, las siguientes etapas:

- 1ª. Aquella en que la jurisdicción administrativa era competencia de las audiencias de la Nueva España, las cuales concentraban el poder legislativo y judicial; también conocía de conflictos administrativos, como tribunal de alzada, el Real Consejo de Indias.
- 2ª. Aquella en que la jurisdicción administrativa era competencia del Poder Judicial de la Federación. Etapa que comprendió desde el México independiente hasta la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.
- 3ª. Aquella en que la jurisdicción administrativa compete a tribunales administrativos distintos de los pertenecientes al Poder Judicial de la Federación. Etapa que dio inicio con la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y que continúa hasta nuestros días.

Sin embargo, es preciso considerar que durante el Segundo Imperio se dio el intento más importante por establecer un tribunal administrativo, cuando el emperador Maximiliano de Habsburgo promulgó la Ley sobre lo Contencioso-Administrativo y su reglamento, que establecieron un tribunal de jurisdicción retenida. En su artículo primero se prohibía al poder judicial conocer de cuestiones en materia administrativa.

No está por demás resaltar brevemente algunos aspectos de tal ordenamiento, puesto que es el primer antecedente de justicia contencioso-administrativa que existe en el Derecho mexicano.

En este ordenamiento se define como materia propia de la administración:

Art. 2º Son cuestiones contencioso-administrativas, todas las que se promuevan por cualquiera persona ó Corporación, reclamando un derecho perfecto y preexistente que se pretenda haberse violado por el gobierno ó sus agentes, ó por los que obran en su nombre en un asunto de cualquier

ramo de la administración, que proceda de algún acto administrativo. Lo son igualmente las que se promuevan por cualquier persona ó Corporación, ó por la administración y sus agentes, relativas á los derechos adquiridos por un acto administrativo, siempre que se trate de la interpretación y aplicación del acto administrativo de que nace el derecho, así como las que se promuevan sobre la ejecución y cumplimiento de los actos administrativos.¹

Sobresalen en este ordenamiento, las disposiciones que encuentran al emperador como autoridad no atacable, porque se consideraba que su soberanía emanaba de Dios; sólo así se explica el artículo 3º que establece la inatacabilidad de las decisiones del soberano.

Las disposiciones emanadas del poder Soberano del Emperador, como los tratados extranjeros, las leyes y reglamentos, órdenes y decretos que tengan por objeto la ejecución y cumplimiento de las leyes en general, no admiten el recurso contencioso-administrativo. Los tratados extranjeros, así como las leyes y reglamentos generales, en sus efectos y ejecución, pueden ser objeto de discusiones administrativas.²

Asimismo, es de resaltarse que en dicho ordenamiento se conserva la competencia del fuero penal en materia de penas, salvo el tema relativo a sanciones administrativas, como subsiste hasta la fecha.

Art. 9. Toda aplicación de pena que no sea la destitución de un funcionario del orden administrativo ó suspensión de empleo ó sueldo, ó no esté expresamente sometida por la ley al poder administrativo, es de la competencia del poder judicial. Si la pena es de disciplina administrativa y se reclama por violación de la ley o por incompetencia, la reclamación es contencioso-administrativa [...]³

¹ Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia: La República y el Imperio*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1988, p. 390.

² *Ídem*.

³ *Ibídem*, p. 391.

Así pues, se observa que esta ley, de hace 134 años, contenía ya notas propias del procedimiento contencioso-administrativo moderno como las relativas a la responsabilidad administrativa, obra pública, lesividad, etcétera.

III. LA JUSTICIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

La tercera etapa a la que se hizo referencia en el anterior capítulo dio inicio con la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, creadora del Tribunal Fiscal de la Federación, como un órgano de jurisdicción delegada, según se expresó en la exposición de motivos y en su artículo 146, por virtud del cual, el Tribunal dictaba sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, aun cuando era independiente de la Secretaría de Hacienda y de cualquier otra autoridad administrativa.

Ahora bien, desde la creación del Tribunal Fiscal de la Federación existió la inquietud entre algunos de sus fundadores, como Antonio Carrillo Flores, de ampliar su competencia que se encontraba acotada a la materia fiscal, para convertirlo en un verdadero órgano de jurisdicción administrativa; inquietud que puede verse materializada en estos días, pues contamos dentro del sistema jurídico mexicano con un órgano federal encargado de dirimir controversias provenientes de la Administración pública, no sólo en materia fiscal, sino prácticamente en todas las ramas en que se subdivide el Derecho administrativo.

IV. EL PROCESO Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Previamente a analizar la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, resulta conveniente diferenciar el proceso del procedimiento administrativo.

Por proceso se entiende la sucesión de las diferentes fases o etapas de un fenómeno o actividad, también con esta voz se alude al conjunto de acciones sucesivas realizadas con la intención de obtener un resultado. En la doctrina del Derecho procesal se ha entendido que para que exista un proceso se requiere de un litigio, puesto que el primero es el instrumento

jurídico de la solución del segundo. Así, se afirma que el proceso es un medio de solución o composición del litigio.⁴

El punto de partida del proceso es la instancia del actor y la contestación del demandado. Fijada la cuestión jurídica, el orden lógico del procedimiento debe culminar con una resolución en la que se examinen las peticiones planteadas. El proceso tiene como finalidad hacer cesar el conflicto mediante un debate preordenado por actos de autoridad.

La primera decisión o revisión de sus propios actos, llevada a cabo por la autoridad, se denomina procedimiento administrativo, a diferencia del proceso que llevarían a cabo los tribunales revestidos de todas las garantías que la jurisdicción requiere. O sea, hay un procedimiento de la administración no revestido de tanta protección; y un procedimiento judicial rodeado de mayores garantías, que podrá incluso revisar al anterior. Uno y otro podrán versar sobre la materia administrativa; y para distinguirlos llamaremos al primero procedimiento administrativo, y al segundo, proceso contencioso administrativo.

El proceso es una institución jurídica de satisfacción de pretensiones, precisamente, aquel sistema que confía la satisfacción de las pretensiones a un órgano estatal instituido especialmente para ello, independiente y supraordenado a las partes.

El procedimiento, por el contrario, es un concepto puramente formal; es la serie o sucesión de actos regulados por el Derecho. Por eso se ha podido afirmar que el procedimiento es al proceso, como el acueducto, al agua.

En términos generales se llama proceso a toda instancia ante un juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o más partes, es decir, indica un conjunto de actos jurídicos coordinados encaminados a la satisfacción de la pretensión planteada.

El procedimiento, por el contrario, son las formas, según las cuales, los negocios administrativos se preparan, es decir, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo o a la solución de un proceso.

⁴ Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM, 2002, pp. 31 y 32 (Estudios jurídicos, 28). Consulta electrónica en <http://www.bibliojuridicas.org/libros>, realizada el 2 de octubre de 2006.

El proceso administrativo es una forma de proceso jurídico y se caracteriza por una serie de actos coordinados y regulados legalmente por medio de los cuales se verifica la tensión administrativa.

Conviene evitar la confusión entre proceso y procedimiento porque si bien aquél requiere para su desarrollo de éste, no todo procedimiento es un proceso.

V. LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Toca ahora abordar la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que entró en vigor a partir del 30 de marzo de 2006 y en relación con aquellos asuntos nuevos iniciados a partir de esa fecha, atendiendo al cuarto transitorio que prorroga la vigencia del apartado derogado respecto de los asuntos en trámite.

Cuarto. Los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al momento de entrar en vigor la presente ley, se tramitarán hasta su total resolución conforme a las disposiciones legales vigentes en el momento de presentación de la demanda.

En el nuevo ordenamiento se mantiene la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El juicio contencioso administrativo federal procede contra resoluciones administrativas definitivas contempladas en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; sin embargo, considero que debe seguir rigiendo la contradicción de tesis 76/2005 que define que los actos que vayan suscitándose durante el procedimiento pueden impugnarse a través del juicio contencioso; la tesis dice:

EJECUCIÓN EN MATERIA FISCAL. CONTRA LOS ACTOS DEL PROCEDIMIENTO PROCEDE EL JUICIO DE NULIDAD. Conforme al artículo 120 del Código Fiscal de la Federación, la interposición del recurso de revocación en contra de los actos dictados en el procedimiento administrativo de ejecución es optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Ahora bien, de la interpretación ar-

mónica del citado precepto con los artículos 116, 117, fracción II, inciso b), 127 del Código Fiscal de la Federación y 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se advierte que los actos a que se refiere el aludido procedimiento pueden impugnarse válidamente a través del recurso de revocación o, en su caso, mediante el juicio de nulidad ante dicho Tribunal, dado que no se encuentran regidos por el principio de definitividad, sino por el contrario, la fracción II, inciso b) antes citada, expresamente otorga al contribuyente tal beneficio; de ahí que los actos que vayan suscitándose durante la tramitación del procedimiento de referencia podrán impugnarse a través del juicio de nulidad ante el Tribunal mencionado cuando se considere que no están ajustados a la ley. [Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXII, noviembre de 2005, página 48, tesis 2a./J. 109/2005].

En el nuevo ordenamiento, de manera expresa, se reconoce la competencia del tribunal para conocer de la nulidad de actos administrativos, decretos y actos de carácter general, diversos de los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo del primer acto de aplicación, supuesto que ya permitía el anterior ordenamiento, dado que la única limitante era el acto legislativo y los reglamentos de la ejecución federal y locales. A través de la jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se reconoce la impugnabilidad de resoluciones generales emitidas por los secretarios de Estado e incluso del decreto del Banco de México con el que se establece el Índice Nacional de Precios al Consumidor; también se reconoce la posibilidad de cuestionar la validez intrínseca de las normas oficiales mexicanas y de las disposiciones hacendarias de carácter general, como las que autoriza el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación necesarias para llevar a cabo la compensación.

Como el derogado artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, el segundo párrafo del artículo 1º de la ley comentada, permite la litis abierta, esto es, la impugnación de la resolución primigenia aun mediando recurso en la sede administrativa, si subsiste interés jurídico en el actor pero introduce, en aras de la expeditéz de la justicia, la posibilidad de resolver la pretensión de fondo sin reenvío, cuando se ha superado la improcedencia decretada en el recurso intermedio; el párrafo citado establece:

Artículo 1°

[...]

Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Sobre el particular, continúan siendo aplicables por identidad de disposición, las jurisprudencias 2ª/J. 32/2003 y VI.2.A.J.3, cuyos textos, respectivamente, dicen:

JUICIO DE NULIDAD. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 197, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE, PERMITE AL DEMANDANTE ESGRIMIR CONCEPTOS DE ANULACIÓN NOVEDOSOS O REITERATIVOS REFERIDOS A LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, LOS CUALES DEBERÁN SER ESTUDIADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. El artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, en su texto anterior a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1995, contenía el principio de “litis cerrada” que impedía que se examinaran los argumentos dirigidos a demostrar la ilegalidad del acto administrativo contra el cual se enderezó el recurso, es decir, no permitía que el demandante hiciera valer o reprodujera argumentos relativos a la resolución recurrida; y, por ende, el entonces Tribunal Fiscal de la Federación no estaba obligado a estudiar los conceptos de anulación que reiteraran argumentos ya expresados y analizados en el recurso ordinario; sin embargo, en el texto vigente del último párrafo del citado numeral se simplificó el procedimiento contencioso administrativo al cambiar el principio de “litis cerrada” por el de “litis abierta”, el cual comprende no sólo la resolución impugnada sino también la recurrida; los nuevos argumentos que pueden incluir los razonamientos que se refieran a la resolución recurrida, y los dirigidos a impugnar la nueva resolución; así como aquellas razones o motivos que reproduzcan agravios esgrimidos en el recurso administrativo en contra de la resolución originaria. Por tanto, todos estos argumentos, ya sean novedosos o reiterativos de la instancia administrativa, constituyen los

conceptos de anulación propios de la demanda fiscal, lo cual implica que con ellos se combaten tanto la resolución impugnada como la recurrida en la parte que afecte el interés jurídico del actor, por lo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está obligado a estudiarlos. [Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVII, abril de 2003, página 193].

LITIS ABIERTA, EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE LA, CONFORME CON LO SEÑALADO POR LOS ARTÍCULOS 197 Y 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Del análisis sistemático de los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación, se advierte una excepción al principio de litis abierta, a la que hace referencia el primero de los preceptos legales citados; dicha hipótesis se configura en los casos de las sentencias que emitan las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que resuelvan sobre la legalidad de una resolución dictada en un recurso administrativo, y no se cuente con los elementos necesarios para resolver su impugnación, por parte del propio tribunal, dentro del juicio de nulidad. Pensar lo contrario, llevaría al absurdo de estimar que la Sala Fiscal pudiera emitir una resolución sin contar con la información y documentación indispensable del recurso, como sería el caso de pronunciarse sobre la legalidad de un acto, cuando no se ha resuelto sobre la procedencia o no del recurso intentado, situación en la cual se genera la excepción al principio de litis abierta establecida por el artículo 197 del código tributario federal. [Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVII, enero de 2003, página 1656].

Esta última tesis, sumada a la inclusión del tercer párrafo del artículo 1º, con el adelanto referido, permite inspeccionar el fondo del asunto, siempre que se controvierta fundadamente la cuestión de procedencia. El párrafo dice:

Artículo 1º

[...]

Asimismo, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la sala regional competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso,

pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

El concepto de litis abierta se aplica a la fase probatoria, es decir, que el actor está posibilitado a ofrecer en el juicio pruebas no ofrecidas en el procedimiento; como lo ha reconocido jurisprudencialmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS PRUEBAS DEBEN ADMITIRSE EN EL JUICIO Y VALORARSE EN LA SENTENCIA, AUN CUANDO NO SE HUBIERAN OFRECIDO EN EL PROCEDIMIENTO. De la interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 197, último párrafo y 237, cuarto párrafo, del Código Fiscal de la Federación, se desprende que en el caso de que se interponga algún recurso, y en la resolución que a él recaiga no se satisfaga el interés del recurrente y la controvertida, se entenderá que también controvierte la resolución materia del recurso en la parte que continúa afectándolo y, en consecuencia, el actor podrá expresar conceptos de anulación tendentes a demostrar la nulidad de aquella, aun cuando éstos no hayan sido planteados en la instancia administrativa, por lo que para acreditar su acción podrá aportar las pruebas conducentes y la Sala respectiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá admitirlas, aun cuando no se hubieran ofrecido en el procedimiento administrativo previo al juicio y valorarlas al pronunciar la resolución correspondiente, a efecto de resolver la cuestión planteada. Lo anterior es así, puesto que al establecer el legislador en dichas disposiciones la litis abierta en la materia contenciosa fiscal, se apartó de los principios en materia procesal recogidos por otros ordenamientos adjetivos, según los cuales los actos deben ser analizados por el revisor tal como hayan sido probados ante la autoridad revisada, es decir, en el juicio respectivo se plantea una litis distinta a la del recurso que le precedió, en virtud de distintos cambios de situación jurídica surgidos desde el dictado del acto administrativo primigenio. Esto es, en un procedimiento administrativo de inspección o de verificación, por un lado, una situación jurídica queda determinada cuando los hechos y circunstancias en que se da o se presume una infracción o incumplimiento del gobernado, son considerados en el acto administrativo que se dicte y, por otro, diversa situación jurídica

se fija cuando contra ese acto se promueve un recurso administrativo, pues respecto de aquélla surgen argumentos distintos que pueden hacerse valer y ser materia de prueba. Además, la determinación de dicha nueva litis y situación jurídica se corrobora con el diverso carácter jurídico que asume el órgano de la administración pública involucrado, pues mientras en el juicio de nulidad es sólo una de las partes en la controversia y está sujeta a la jurisdicción del citado tribunal en plena igualdad con las demás partes en el juicio, al emitir el acto administrativo y al resolver el recurso conducente, actúa como autoridad ejerciendo su imperio sobre los particulares, siendo además revisor de sus propios actos. Sostener lo contrario, atentaría contra las normas especiales expresas que regulan el juicio contencioso fiscal y contra el derecho que tiene todo gobernado de probar los hechos constitutivos de su acción en el procedimiento jurisdiccional en materia fiscal, es decir, el derecho del demandante para que el juzgador o el tribunal administrativo admita las pruebas que se ofrezcan y sean pertinentes e idóneas para acreditar los hechos en que sus argumentos de impugnación se funden, así como de que dichas pruebas se desahoguen y sean valoradas conforme a derecho. [Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIV, diciembre de 2001, página 223, tesis 2a./J. 69/2001].

La acción de lesividad está prevista en el tercer párrafo del artículo 2º; el mencionado párrafo señala:

Artículo 2.

[...]

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

En el nuevo ordenamiento, las normas relativas a la acción de lesividad, conservan el contenido del derogado artículo 207 del Código Fiscal de la Federación el que fue prácticamente trasladado a la fracción III del artículo 13 de la nueva ley.

Respecto a esta figura, pocas veces intentada en la práctica, se ha cuestionado si el plazo de cinco años que se otorga a la autoridad para la promoción del juicio rompe el equilibrio procesal en perjuicio del particular, quien cuenta únicamente con el plazo de 45 días para promover la acción de nulidad; al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el siguiente criterio:

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO JUICIO DE LESIVIDAD. LOS TÉRMINOS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 207 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA PROMOVERLO, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. Cuando la autoridad hacendaria se percata de que una resolución fiscal dictada en favor de un contribuyente es, a su parecer, indebida y lesiva para el fisco, no puede revocarla válidamente por sí y ante sí, ni tampoco puede hacer gestión directa ante el particular para exigirle el reembolso que resulte, sino que para ello debe promover el juicio contencioso administrativo de anulación o lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación). Ahora bien, el hecho de que el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación otorgue a la autoridad fiscal un término de cinco años para promover el referido juicio y al particular sólo le conceda el término de cuarenta y cinco días, no viola el principio de igualdad procesal. Ello es así, porque el mencionado principio se infringe si a una de las partes se le concede lo que se niega a la otra, por ejemplo, que al actor se le permitiera enjuiciar, probar o alegar y al demandado no, o viceversa; pero dicho principio no puede considerarse transgredido porque no se tenga exactamente el mismo término para ejercitar un derecho, pues no se pretende una igualdad numérica sino una razonable igualdad de posibilidades para el ejercicio de la acción y de la defensa; además, la circunstancia de que se otorgue a la autoridad un término más amplio para promover el juicio de nulidad, en contra de una resolución favorable al particular, se justifica en atención al cúmulo de resoluciones que se emiten y al tiempo que tarda la autoridad en advertir la lesión al interés público, y porque aquélla defiende el patrimonio de la colectividad, que es indispensable para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos a que está obligado el Estado, mientras que el particular defiende un patrimonio propio que le sirve para fines personales. Debe agregarse que la igualdad procesal en el juicio

contencioso administrativo se corrobora con el texto de los artículos 212, 213, 214, 230 y 235 del Código Fiscal de la Federación, ya que de su contenido se infiere la posibilidad que tiene el particular de conocer la demanda instaurada en su contra, las pruebas aportadas por la autoridad actora, así como la oportunidad de contestar la demanda e impugnar dichas pruebas. Finalmente cabe señalar que si se aceptara que las autoridades hacendarias sólo tuvieran cuarenta y cinco días para promover la demanda de nulidad, vencido este término la resolución quedaría firme por consentimiento tácito, con lo cual se volvería nugatorio el plazo prescriptorio de cinco años que tiene el fisco para exigir el crédito fiscal. [Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIII, mayo de 2001, página 456, tesis 2a. XLVIII/2001].

Por otro lado, el artículo 5º de la nueva ley reproduce el artículo 200 derogado, relativo a la representación ante el tribunal contencioso, siendo de resaltarse el último párrafo de ambos, interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentando que asiste personalidad suficiente al abogado autorizado en el juicio contencioso, para promover el juicio de amparo; este último párrafo refiere:

Artículo 5.

[...]

Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines.

La jurisprudencia a que se hace referencia consigna lo siguiente:

AUTORIZADO EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ESTÁ FACULTADO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO. Si en el procedimiento contencioso administrativo se prevén facultades amplias del autorizado de la parte agraviada para presentar promociones, ofrecer y rendir pruebas, así como para alegar e interponer recursos, debe considerarse que con ello el legislador establece tales facultades de manera

enunciativa y no limitativa y que, por tanto, aquél cuenta con atribuciones para realizar cualquier acto procesal necesario para la defensa de su autorizante, constituyéndose en su auténtico representante judicial, por lo que conforme al artículo 4o. de la Ley de Amparo, también está facultado para promover juicio de garantías en su representación, bastando con que acredite que su carácter de autorizado le fue reconocido en dicho procedimiento por la autoridad responsable para que tal personalidad le sea admitida en aquel juicio, en términos del artículo 13 de la mencionada ley. [Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXI, enero de 2005, página 506, tesis 2a./J. 199/2004]

Dentro de las novedades de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, encontramos que el artículo 6º, en términos generales, prohíbe la condena en costas, salvo que el litigio obedezca a propósitos notoriamente dilatorios; contempla asimismo, el pago de daños y perjuicios a favor del administrado cuando la autoridad cometa falta grave; esta disposición se traduce en un gran avance regulando incidentalmente la reparación a favor de la autoridad o del gobernado; también evita que la Administración recurra a todas las instancias aun sabiendo perdida su causa, actualizando su responsabilidad cuando omita allanarse si existe respecto del tema a debate jurisprudencia definida por la Suprema Corte; el precepto establece:

Artículo 6. En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan.

Únicamente habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios.

Para los efectos de este artículo, se entenderá que el actor tiene propósitos notoriamente dilatorios cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de la resolución impugnada, se beneficia económicamente por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento, siempre que los conceptos de impugnación formulados en la demanda sean notoriamente improcedentes o infundados. Cuando la ley prevea que las can-

tidades adeudadas se aumentan con la actualización por inflación y con alguna tasa de interés o de recargos, se entenderá que no hay beneficio económico por la dilación.

La autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada, y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata. Habrá falta grave cuando:

- I. Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.
- II. Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.
- III. Se anule con fundamento en el artículo 51, fracción v de esta ley.

La condenación en costas o la indemnización establecida en los párrafos segundo y tercero del artículo se reclamará a través del incidente respectivo, el que se tramitará conforme lo previsto por el cuarto párrafo del artículo 39 de esta Ley.

En lo relativo a la ampliación de la demanda, la nueva ley se desarrolla paralelamente al antiguo Código Fiscal en el apartado derogado sin introducir mayores modificaciones, siendo de destacarse que la sala debe informar sobre el derecho que le asiste al actor para ampliar su instancia de nulidad, de lo contrario tal omisión se traduciría en la concesión del amparo para que se reponga el procedimiento; el mencionado artículo 17 señala:

Artículo 17. Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

- I. Cuando se impugne una negativa ficta.
- II. Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada, en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.
- III. En los casos previstos en el artículo anterior.

- IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.
- V. Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

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

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, será aplicable en lo conducente, lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 15 de esta Ley.

Si no se adjuntan las copias a que se refiere el artículo, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Si el promovente no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX del artículo 15 de esta ley, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Tanto para el ordenamiento derogado como para el vigente resulta aplicable la jurisprudencia por contradicción cuyo texto dice:

DEMANDA DE NULIDAD. ES OBLIGACIÓN DE LA SALA FISCAL, AL ACORDAR SOBRE LA ADMISIÓN DEL ESCRITO POR EL QUE SE CONTESTA, OTORGAR AL DEMANDANTE EL TÉRMINO DE VEINTE DÍAS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 210 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA AMPLIARLA. Si bien es cierto que el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación no establece obligación alguna a cargo de la Sala Fiscal de requerir o prevenir al actor para que amplíe su demanda, también lo es que tal ampliación constituye una formalidad esencial del procedimiento y su ejercicio no debe ser negado de plano, aun bajo el argumento de aparecer como notoriamente infundada la negativa que manifieste el actor en cuanto al conocimiento de las resoluciones, actuaciones o constancias que motivaron la presentación del escrito inicial de demanda, pues con independencia de que no existe numeral alguno que así lo establezca, el que resulte

o no infundada la ampliación de la demanda sólo podrá dirimirse con las constancias que al efecto acompañe la contraria a su escrito de contestación, así como con los conceptos de impugnación que haga valer la actora en su escrito de ampliación, por lo que en todos los casos debe otorgarse a la actora el término de veinte días a que hace referencia el precepto en cita para ampliar su escrito inicial de demanda, ya que de lo contrario, se estaría dejando a una de las partes en estado de indefensión, al proscribir su derecho a controvertir aquellas cuestiones que le son desconocidas o que son introducidas por la demandada en su contestación. [Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIV, octubre de 2001, página 368, tesis 2a./J. 48/2001]

La negativa ficta se reitera “sin modificación” en el nuevo ordenamiento, específicamente en el artículo 22, este precepto dice:

Artículo 22. En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

En caso de resolución negativa ficta, la autoridad demandada o la facultada para controlar la demanda, expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

En la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

La permanencia de la institución negativa ficta autoriza a concluir la aplicabilidad de las jurisprudencias sobre la materia, como las siguientes:

NEGATIVA FICTA SE CONFIGURA ANTE LA FALTA DE CONTESTACIÓN, EN UN PLAZO DE TRES MESES, A LA SOLICITUD DE CANCELACIÓN DE FIANZA Y DEL CRÉDITO FISCAL RESPECTIVO FORMULADA A LA AUTORIDAD FISCAL, SIENDO IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. Si del análisis relacionado de los artículos 37, primer párrafo, 210, fracción I y 215 del Código Fiscal de la Federación, así como de las fracciones IV y XV y penúltimo párrafo del diverso numeral 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se desprende que cualquier petición formulada a la autoridad fiscal que

no sea contestada en un plazo de tres meses se considerará resuelta de forma negativa y, por ende, que al ser esta materia del conocimiento exclusivo del citado tribunal podrá impugnarse ante él, es indudable que la falta de contestación en el lapso indicado a la solicitud formulada para que cancele una fianza y el crédito fiscal respectivo, configura una negativa ficta que causa agravio al contribuyente, de manera que éste podrá acudir, en defensa de sus intereses, ante el citado órgano jurisdiccional administrativo. Además, a través de la impugnación de esa negativa ficta por el interesado, se podrá obligar a la autoridad a que en la contestación dé a conocer los fundamentos de hecho y de derecho en que sustente aquélla, esto es, si bien es cierto que la facultad de la autoridad hacendaria para cancelar o no aquellos actos es discrecional, también lo es que dicha atribución no es arbitraria, por lo que está sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación aludidos; de lo contrario, se llegaría al extremo de dejar en estado de indefensión al particular por el simple hecho de considerar que la autoridad fiscal responsable goza de facultades discrecionales, de manera que ésta debe emitir una resolución en donde se haga del conocimiento del gobernado las causas por las cuales deniega la petición hecha en la solicitud relativa y fundar la facultad discrecional que tenga para no hacerlo. [Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo xv, enero de 2002, página 72, tesis 2a./J. 81/2001].

NEGATIVA FICTA Y NEGATIVA EXPRESA EN MATERIA FISCAL, RECAÍDAS A LA MISMA PETICIÓN. SON RESOLUCIONES DIVERSAS CON EXISTENCIA PROPIA E INDEPENDIENTE PARA EFECTOS DEL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE NULIDAD. Conforme al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, la resolución negativa ficta es el sentido de la respuesta que la ley presume ha recaído a una petición, instancia o recurso formulado por escrito por un particular, cuando la autoridad omite resolverlo en el plazo previsto por el citado numeral. Su objeto es evitar que el peticionario se vea afectado en su esfera jurídica ante el silencio de la autoridad que legalmente debe emitir la resolución correspondiente, de suerte que se rompa la situación de indefinición derivada de la abstención, pudiendo en consecuencia interponer los medios de defensa previstos por la ley, como lo es el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación; con ello,

además, se propicia que la autoridad, en su contestación, haga de su conocimiento los fundamentos y motivos de esa resolución, teniendo de esta forma oportunidad de objetarlos. La configuración de la resolución negativa ficta, da al interesado el derecho de combatirla ante el órgano correspondiente del Tribunal Fiscal de la Federación, y si ya promovido el juicio de nulidad, la autoridad emite la resolución negativa expresa, que también es impugnada ante el mismo órgano jurisdiccional, éste debe pronunciarse respecto de ambas y no sobreseer respecto de la expresa aduciendo las causales de improcedencia establecidas en el artículo 202, fracciones III y XI, del Código Fiscal de la Federación, las que no operan por ser resoluciones diversas que tienen existencia jurídica propia e independiente una de la otra. De otro modo, en virtud del efecto del sobreseimiento -dejar las cosas como estaban-, se daría pauta a la autoridad para que en ejercicio de sus atribuciones coactivas, ejecutara la resolución expresa. Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo II, julio de 1995, página 77, tesis 2a./J. 26/95].

En el capítulo de pruebas y acorde con el primer párrafo del artículo 40 del ordenamiento en comento, como una novedad, se exige al actor probar la titularidad sobre el derecho subjetivo violado; en efecto, el primer párrafo contempla:

Artículo 40. En los juicios que se tramiten ante este tribunal, el actor que pretende se reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, deberá probar los hechos de los que deriva su derecho y la violación del mismo, cuando ésta consista en hechos positivos y el demandado de sus excepciones.

Si hay pruebas suficientes y es de decretarse la nulidad de una resolución en materia de responsabilidad de servidores públicos ante la presencia de una violación formal, el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa puede resolver sobre la cuestión de fondo; ilustra en el tema la jurisprudencia siguiente:

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CUANDO ANTE ÉL SE CONTROVIERTA UNA RESOLUCIÓN DICTADA EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS, POR APLICACIÓN INCORRECTA DE LA LEY SOBRE VALORACIÓN DE PRUEBAS, DICHO ÓRGANO DEBERÁ DETERMINAR SI CUENTA CON ELEMENTOS SUFICIENTES PARA PRONUNCIARSE SOBRE LA LEGALIDAD O ILEGALIDAD DE AQUÉLLA, EN LA PARTE QUE NO SATISFIZO EL INTERÉS JURÍDICO DEL DEMANDANTE Y, EN SU CASO, RESOLVER SOBRE EL TEMA DE FONDO PROPUESTO, REALIZANDO LA VALORACIÓN CORRESPONDIENTE. Cuando ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se controvierta la legalidad de una resolución dictada en un procedimiento administrativo por haber apreciado las pruebas atendiendo a las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles, y no conforme al Código Federal de Procedimientos Penales (de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente hasta el trece de marzo del dos mil dos), el citado tribunal, en atención a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 197 y cuarto párrafo del diverso numeral 237, ambos del Código Fiscal de la Federación, deberá determinar si cuenta con elementos suficientes para pronunciarse sobre la legalidad de la resolución recurrida en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante y, en tal caso, deberá pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad de la resolución impugnada (con independencia de que provenga del procedimiento administrativo o del recurso de revocación respectivo), analizando las circunstancias y agravios que confrontados con el valor que otorgue a las pruebas que obren en el expediente, lleven al pronunciamiento del fondo del asunto; por tanto en tales supuestos no deberá devolver los autos a la autoridad administrativa que conoció del procedimiento administrativo para que emita otra resolución, ya que dicho reenvío será dable ante la existencia de una violación formal cometida dentro del procedimiento administrativo que impida al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contar con los elementos necesarios para pronunciarse al respecto, en cuyo caso deberá decretar la nulidad de la resolución impugnada precisando los efectos de ésta, para que una vez subsanada dicha violación, la autoridad administrativa emita la resolución que en derecho proceda, teniendo en cuenta que el procedimiento en materia de responsabilidad de servidores públi-

cos no puede de ninguna manera quedar sin resolverse, pues atentaría contra el interés y el orden público. [Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVI, agosto de 2002, página 377, tesis 2a./J. 94/2002].

El contenido del artículo 68 del Código Fiscal de la Federación se reitera en el artículo 42 de la nueva ley, dando vigencia a la presunción de legalidad que asiste al acto administrativo. El mencionado artículo 42 dice:

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.

Por ejemplo, en materia de seguridad social la resolución liquidatoria de cuotas obrero patronales debe ser valorada como legal, salvo prueba en contrario; en tal evento, si el patrón niega lisa y llanamente la relación laboral, la carga de la prueba se traslada al instituto demandado a quien toca exhibir los avisos afiliatorios. Ilustra el caso la siguiente jurisprudencia:

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CORRESPONDE AL PATRÓN DESVIRTUAR LOS AVISOS DE AFILIACIÓN EXHIBIDOS POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, CUANDO AQUÉL NIEGUE LISA Y LLANAMENTE LA RELACIÓN LABORAL. El artículo 68 del Código Fiscal de la Federación establece que los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales, salvo que el afectado niegue lisa y llanamente los hechos que los motiven, pues entonces corresponderá a la autoridad probarlos. Ahora bien, si en un juicio contencioso administrativo el Instituto Mexicano del Seguro Social, para desvirtuar la negativa lisa y llana de la parte actora, exhibe los avisos de afiliación de los trabajadores que aparecen inscritos en ese organismo a las órdenes del patrón, a éste corresponde desvirtuar tales avisos o que mediante objeción controvierta su falsedad o inexactitud, quedando la valoración probatoria a juicio del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. [Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XX, noviembre de 2004, página 67, tesis 2a./J. 157/2004].

El cierre de instrucción queda igual, regulado actualmente por el artículo 47, en que el plazo de cinco días para alegar se ve incrementado al de diez a partir de la sustanciación del procedimiento, el numeral aplicable dice:

Artículo 47. El magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, se emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción.

Al no haber cambiado el precepto, admite la interpretación que ha emprendido la Corte sobre los alegatos en el contencioso administrativo; ameritan cita las siguientes tesis:

ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 235 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DEBE AMPARARSE POR LA OMISIÓN DE SU ANÁLISIS SI CAUSA PERJUICIO AL QUEJOSO, COMO CUANDO EN ELLOS SE CONTROVIERTE LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA O SE REFUTAN PRUEBAS. De conformidad con lo establecido en el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación vigente a partir del quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho, las Salas del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación) deberán considerar en sus sentencias los alegatos presentados en tiempo por las partes; y en caso de omisión de dicho análisis que el afectado haga valer en amparo, corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento analizar lo conducente; para ello debe tomar en consideración que en el supuesto de que efectivamente exista la omisión reclamada, ésta cause perjuicio a la parte quejosa como lo exige el artículo 4o. de la Ley de Amparo, para lo cual no basta que la Sala responsable haya dejado de hacer mención formal de los alegatos en su sentencia, pues si en ellos sólo se reiteran los conceptos de anulación o se insiste en las pruebas ofrecidas y tales temas ya fueron estudiados en el fallo reclamado, el amparo no debe concederse, porque

en las condiciones señaladas no se deja a la quejosa en estado de indefensión y a nada práctico conduciría conceder el amparo para el solo efecto de que la autoridad responsable, reponiendo la sentencia, hiciera alusión expresa al escrito de alegatos, sin que con ello pueda variarse el sentido de su resolución original, lo que por otro lado contrariaría el principio de economía procesal y justicia pronta y expedita contenido en el artículo 17 constitucional. Por lo contrario, si de dicho análisis se advierte que se formularon alegatos de bien probado o aquellos en los que se controvierten los argumentos de la contestación de la demanda o se objetan o refutan las pruebas ofrecidas por la contraparte, entonces sí deberá concederse el amparo solicitado para el efecto de que la Sala responsable, dejando insubsistente su fallo, dicte otro en que se ocupe de ellos, ya que en este caso sí podría variar sustancialmente el sentido de la sentencia. [Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIV, diciembre de 2001, página 206, tesis 2a./J. 62/2001].

ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA NOTIFICACIÓN DEL AUTO QUE OTORGA EL PLAZO DE 5 DÍAS PARA FORMULARLOS POR ESCRITO DEBE HACERSE POR LISTA A LAS PARTES, INCLUIDAS LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 235, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. El citado precepto, al establecer que en el juicio contencioso administrativo debe notificarse por lista a las partes que tienen un plazo de 5 días para formular alegatos por escrito, constituye una norma de carácter especial, pues al ser el único precepto que integra el Capítulo VIII, “Del Cierre de la Instrucción”, demuestra que fue creado para regular esa fase procesal, además de que conforme al procedimiento legislativo de donde proviene, su finalidad es dar celeridad al procedimiento para que la justicia fiscal sea pronta, completa e imparcial, en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte, el artículo 254, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, prevé la regla general consistente en que las notificaciones que deban hacerse a las autoridades administrativas se harán siempre por oficio, pero que tratándose de casos urgentes aquéllas podrán hacerse por vía telegráfica. En esa tesitura, y en atención al principio de que la norma especial predomina sobre la general, se concluye que el artículo 235 citado debe prevalecer

sobre el numeral 254, por lo que la notificación del auto que otorga el referido plazo debe hacerse por lista a las partes, incluso a las autoridades administrativas, por ser partes en el juicio en términos del artículo 198 del indicado ordenamiento. Además, si se tiene en cuenta que la regla general contenida en el referido artículo 254 se emitió en decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1981, y que la regla especial que prevé el numeral 235 se publicó en dicho órgano de difusión el 5 de enero de 1988, es evidente que ésta es sucesiva de aquélla, de manera que en atención al aludido criterio de especialidad y al principio cronológico, la norma especial limitó el campo de aplicación de la general, en virtud de que sustrajo de su ámbito de aplicación las notificaciones relativas al auto mediante el cual se otorga a las partes el plazo de 5 días para formular alegatos por escrito. [Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXI, mayo de 2005, página 477, tesis 2a./J. 55/2005].

En la sentencia, se reitera la facultad del tribunal de invocar hechos notorios; analizar las causas de ilegalidad que pudieran acarrear la nulidad lisa y llana de manera preferente; motivar en qué forma se afectan las defensas del actor y trascienden las violaciones al sentido del fallo si la violación es formal o de procedimiento; y analizar la cuestión efectivamente planteada pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación; tales premisas de análisis las encontramos en el artículo 50 que dice:

Artículo 50. Las sentencias del tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquellas que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimientos, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Las salas podrán corregir lo errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Es de citarse la tesis:

HECHOS NOTORIOS. Es notorio lo que es público y sabido de todos o el hecho cuyo conocimiento forma parte de la cultura normal propia de un determinado círculo social en el tiempo en que ocurre la decisión. [Tercera Sala, Sexta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Cuarta Parte, LX, página 104].

En el artículo 51 se recogen criterios jurisprudenciales para definir algunos casos en los que se considera que no se afectan las defensas del particular, de lo que se advierte que existe un diálogo entre el poder judicial federal y el legislativo, pues los criterios de interpretación de las normas emitidos por nuestro más Alto Tribunal y por los diversos órganos que conforman el poder judicial, en materia de procedimiento contencioso han sido elevados por el legislador al rango de ley.

Es importante señalar que el catálogo que muestra el citado artículo 51, no debe entenderse en forma limitativa sino enunciativa; así pues, dispone que, entre otros casos, no se consideran afectadas las defensas del particular cuando:

- a) En un citatorio no se haga mención de que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.
- b) En un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró de que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.
- c) En la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.

- d) Existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en lo propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.
- e) No se dé a conocer al contribuyente visitado de una compulsa a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dicho resultados.
- f) No se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

Respecto a los efectos de la sentencia, podemos destacar que se reafirma la calidad de órgano de plena jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al contar con la facultad no solamente de determinar la validez o nulidad de actos administrativos, sino de reconocer derechos al particular.

Una importante innovación la encontramos en el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 52, que autoriza al Tribunal a reducir las sanciones administrativas materia de la contienda de nulidad.

También se incluye el derecho a ser indemnizado si la autoridad retarda el cumplimiento.

Como innovación a favor del accionante se extingue la facultad de la autoridad para reiterar su acto si no lo hiciera en un término de cuatro meses, a partir de la notificación de la sentencia, con lo que se supera legislativamente la calificación de norma imperfecta que recibió el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación por no contemplar sanción. La tesis superada señala:

SENTENCIA DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL CUMPLIMIENTO FUERA DEL TÉRMINO LEGAL DE CUATRO MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 239, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO OCASIONA LA ILEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN ACATAMIENTO DE ELLA. Conforme a las jurisprudencias 44/98 y 45/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, que llevan por rubros "SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. LA FACULTAD QUE EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE

LA FEDERACIÓN, OTORGA AL TRIBUNAL FISCAL PARA DETERMINARLAS, PRESERVA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.” Y “SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE ESTABLECE ESE SENTIDO ANTE LA ACTUALIZACIÓN DE LA AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.”, nuestro modelo de jurisdicción contencioso administrativo es mixto, pues dada la especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado legalmente el Tribunal Fiscal de la Federación, en relación a ciertos actos sólo actuará como tribunal de mera anulación al tener como finalidad la de controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo y, en cuanto a otros actos, como de plena jurisdicción para reparar el derecho subjetivo lesionado, siendo el alcance de la sentencia de nulidad no sólo el de anular el acto sino también el de fijar los derechos del recurrente, condenando a la administración a su restablecimiento, por lo que para determinar cuándo una sentencia de nulidad 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 tribunal no puede sustituir a la autoridad en la libre apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar que le otorgan las leyes. De las anteriores determinaciones se desprende que el cumplimiento fuera del término legal de cuatro meses previsto en el artículo 239, antepenúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que realice la autoridad administrativa de la sentencia de nulidad para efectos no puede ocasionar la ilegalidad de la resolución en que tal sentencia se acate, concretamente la causal de ilegalidad prevista en el artículo 238, fracción IV, del Código Fiscal Federal por haberse dejado de aplicar las disposiciones legales debidas, porque ello contrariaría el fin perseguido por el legislador al atribuir al Tribunal Fiscal plena jurisdicción para tutelar el derecho subjetivo del administrado en los casos en que la nulidad lisa y llana sea

insuficiente para restaurar el orden jurídico violado, afectándose al administrado por una actuación que le es ajena y dejándose al arbitrio de la autoridad administrativa el cumplimiento de la sentencia mediante su decisión de cumplir dentro del plazo legal o fuera de él, pues a través de la ilegalidad de la resolución con la que diera cumplimiento podría evadir la reparación de la resolución cometida. Corrobora lo anterior el que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, en vigor a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y seis, se haya modificado el anterior artículo 239-Ter que pasó a ser 239-B, del Código Fiscal para establecerse como supuesto de procedencia del recurso de queja, la omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia de nulidad si transcurrió el plazo legal, caso en el cual si la Sala resuelve que hubo omisión total concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo, procediendo también a imponerle una multa equivalente a quince días de su salario y a notificar a su superior para que proceda jerárquicamente, pues carecería de sentido que se otorgara un término de veinte días a la autoridad para que diera cumplimiento a la sentencia de nulidad para efectos, si se considerara que la resolución relativa estaría afectada de ilegalidad, independientemente de la responsabilidad administrativa en que pudiera incurrir la autoridad demandada. [Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, mayo de 2000, página 226, tesis 2a./J. 41/2000].

Por último, considero que aun cuando son pocas las innovaciones y reformas que introduce, la nueva ley a la vida contenciosa administrativa del país, esta constituye una herramienta de gran valía para los tribunales y el foro, pues contribuye a la sistematización y codificación del Derecho administrativo adjetivo, lo que ha de traducirse en una mejor impartición de justicia.

REFERENCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

Cabrera Acevedo, Lucio (1988), *La Suprema Corte de Justicia: La República y el Imperio*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Fraga, Gabino (1991), *Derecho administrativo*, 30 ed., México, Porrúa.
Márquez Gómez, Daniel (2002), *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM, pp. 31 y 32 (Estudios jurídicos, 28).

FUENTES DE CONSULTA

Semanario Judicial de la Federación.

NORMATIVAS

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
Código Fiscal de la Federación.