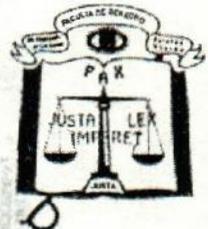




**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**CAMPUS III**



# **TESIS**

**“LA PRUEBA PERICIAL DELEGADA; UNA  
ALTERNATIVA PARA CREAR CONVICCIÓN  
Y AGILIZAR EL PROCESO EN EL JUICIO DE NULIDAD”**

Que para obtener el grado de:  
**MAESTRA EN DERECHO PÚBLICO**

Presenta:

**GUADALUPE CORDERO PINTO**

**DIRECTOR DE TESIS**

**Dr. JOSE LUIS HERNANDEZ CRUZ**

**San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México**  
**Febrero, 2007**



AUTÓNOMA

ADO 29255DG

CLASIF \_\_\_\_\_

SISTEMA BIBLIOTECARIO  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
DE CHIAPAS  
DONACION

55-1111-1111



UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA DE CHIAPAS



FACULTAD DE DERECHO C-III

San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, a 11 de Enero de 2007.

Asunto: Autoriza liberación  
e impresión de tesis.

LIC. GUADALUPE CORDERO PINTO  
P R E S E N T E.

En virtud de que ha observado las recomendaciones de su trabajo de investigación tendente a obtener el grado de maestro, titulado "LA PRUEBA PERICIAL DELEGADA, UNA ALTERNATIVA PARA CREAR CONVICCIÓN Y AGILIZAR EL PROCESO EN EL JUICIO DE NULIDAD" le autorizo la liberación e impresión de su trabajo de tesis, ya que cumple con los requisitos de fondo y forma que se establecen en el plan de estudios de la maestría cursada.

Lo anterior con la finalidad de que se prosiga con el trámite correspondiente.

ATENTAMENTE

DR. JOSE LUIS HERNÁNDEZ CRÚZ  
DIRECTOR DE TESIS

C.c.p. Dr. Antonio H. Paniagua Álvarez.- Director de la Facultad de Derecho, Calixtus III, UN. A. CH.  
Dr. Ulises Coello Nuño.- Coordinador de Investigación y Posgrado de la Facultad de Derecho



*Al Honorable Sínodo integrado por:  
Dr. José Luis Hernández Cruz,  
Dr. Antonio H. Paniagua Álvarez  
Dr. Ulises Coello Nuño  
Mtro. Oscar A. Gómez Cancino  
Mtro. Francisco Aguilar López.*

*Gracias.*

## INTRODUCCIÓN

*“Si el procedimiento es indispensable para la aplicación de la ley, la prueba es, a no dudarlo, el punto capital y atendible del procedimiento.”*

*Mittermaier*

La prueba pericial delegada; una alternativa para crear convicción y agilizar el proceso en el juicio de nulidad, es un trabajo de investigación en el que se desarrollan objetivos para contar con un marco teórico y jurídico del procedimiento contencioso administrativo que se substancia ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; órgano de naturaleza administrativa con función jurisdiccional que dirime los conflictos entre los particulares y la autoridad federal; el estudio tiene como finalidad, identificar a la prueba pericial como un medio que puede constituir la sustancia y fin del proceso; esta es la razón por la que se plantea en la hipótesis de trabajo *la alternativa de las partes de facultar de común acuerdo, al órgano jurisdiccional para que nombre a un perito delegado que genere mayor certeza en el juzgador, agilice el proceso y de seguridad jurídica a los contendientes.*

Los cinco capítulos que comprende la tesis que se presenta, cumplen diferentes funciones, todos orientados a lograr un conocimiento integral de la materia que estamos abordando; es importante no olvidar que se tratan temas novedosos en materia administrativa; afirmación que hacemos en virtud de que, es hasta este nuevo siglo cuando el país cuenta con un auténtico tribunal de lo contencioso administrativo. Las reformas que ampliaron la competencia del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la creación de nuevas salas regionales, entre las que destaca la Sala Regional Tuxtla-Tabasco; son muestra fehaciente de los cambios

que está atravesando la justicia administrativa en México; y aunque existan algunas voces que critican la falta de especialización del tribunal, debido al aumento de las materias que puede conocer, lo cierto es que esta ampliación genera mayor confianza entre los particulares quienes pueden acudir a la instancia administrativa que les garantiza imparcialidad en la solución de las controversias planteadas.

El primer capítulo enmarcado en lo que la doctrina ha denominado *el nuevo derecho administrativo*, aborda la problemática del advenimiento de nuevas actividades administrativas que han complicado la organización del Estado; observándose una administración pública federal con procedimientos lentos y burocratizados, niveles jerárquicos variados, en donde la estructura piramidal conlleva grandes problemas prácticos que incrementan la posibilidad de que los particulares sufran agravios por las acciones de las autoridades, por ello para lograr un equilibrio entre el poder público y las libertades de los gobernados, se requiere de instrumentos jurídicos que garanticen las acciones del Estado sujetas invariablemente al principio de legalidad; todos estos medios son objeto de estudio de la justicia administrativa.

El capítulo segundo, estudia brevemente los antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; su evolución y naturaleza jurídica; el recorrido histórico que se hace nos permite tener una idea clara de la transformación de un tribunal especializado a un contencioso administrativo propiamente dicho, asimismo estudiamos su estructura, funcionamiento y competencia; deteniéndonos puntualmente en este rubro por la importancia que tiene para el litigante conocer el abanico de supuestos para acudir al tribunal y los exiguos casos en los que no procede el juicio de nulidad.

El tercer capítulo se desarrolla apegado a la regulación actual del marco legal, puntualizándose cada una de las etapas procesales que prevé la ley para la sustanciación del juicio de nulidad o contencioso administrativo federal; comenzando desde la presentación de la demanda hasta la sentencia definitiva; esto con la finalidad de conocer los cambios que sufrió este proceso después de la promulgación de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

El capítulo cuarto, estudia las generalidades de la prueba en el proceso administrativo; utilizando la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, y el ordenamiento supletorio civil, de igual forma se aborda a los sujetos de la prueba; identificados como las partes quienes tienen derecho a probar y el órgano jurisdiccional, sujeto ante el que se prueba; se menciona a las disposiciones comunes, la carga de la prueba, objeto de la prueba, lugar, tiempo y forma; con la finalidad de tener las generalidades necesarias para aplicarlas al juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Finalmente, el capítulo quinto se dedica para comprobar la hipótesis mediante la metodología científica; y se estudia con precisión la importancia de la *prueba pericial*, su naturaleza, características y forma de valoración, *proponiendo como alternativa para las partes en el juicio, que se adicionen y reformen algunos artículos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para permitir la oportunidad de solicitar la prueba pericial delegada*, la cual dentro de sus ventajas se encuentran: agilizar el proceso, reduciendo costos y tiempos así como provocar en el juzgador convicción y certeza para aproximarse a la verdad, y estar en condiciones de resolver los conflictos que bajo su competencia se diriman.

## ÍNDICE

Pág.

INTRODUCCION.....	I
-------------------	---

### CAPÍTULO PRIMERO

#### JUSTICIA ADMINISTRATIVA

1.1. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.....	1
1.2. LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA.....	15
1.3. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	22
1.4. EL LITIGIO ADMINISTRATIVO.....	27
1.5. AUXILIO JURISDICCIONAL.....	31

### CAPÍTULO SEGUNDO

#### EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

2.1. ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.....	34
2.2. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL.....	44
2.3. MISIÓN, OBJETIVOS Y POLÍTICAS ESTRATÉGICAS.....	50
2.3.1. Misión.....	50
2.3.2. Objetivos.....	51
2.3.3. Políticas estratégicas.....	51
2.4. COMPETENCIA MATERIAL.....	53
2.5. INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.....	59
2.6. LA SALA REGIONAL CHIAPAS-TABASCO.....	69

## CAPÍTULO TERCERO

### EL JUICIO DE NULIDAD O JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

3.1.	LA NUEVA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	73
3.2.	NATURALEZA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	76
3.3.	PROCEDENCIA DEL JUICIO DE NULIDAD.....	86
3.4.	SUSTANCIACIÓN DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	92
3.4.1.	Demanda.....	92
3.4.2.	Contestación de la demanda.....	97
3.4.3.	De los Incidentes en el Juicio Contencioso Administrativo.....	100
3.4.4.	De las Pruebas y Cierre de la Instrucción.....	102
3.4.5.	Los Alegatos.....	104
3.4.6.	De la Sentencia.....	105
3.5.	LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO PARTE ACTORA.....	109

## CAPÍTULO CUARTO

### NOCIONES GENERALES DE LA PRUEBA

4.1.	NOCIONES GENERALES.....	113
4.2.	SUJETOS DE LA PRUEBA.....	125
4.3.	OBJETO DE LA PRUEBA.....	129
4.4.	LUGAR, TIEMPO Y FORMA DE LA PRUEBA.....	133
4.4.1.	Lugar.....	133
4.4.2.	Tiempo.....	134
4.4.3.	Forma.....	136
4.5.	VALORACIÓN DE LA PRUEBA EN EL JUICIO DE NULIDAD.....	138

## CAPÍTULO QUINTO

### LA PRUEBA EN EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

5.1.	PRINCIPIOS GENERALES.....	143
5.2.	PRUEBA DIRECTA.....	157
5.3.	PRUEBA INDIRECTA.....	157
5.4.	LAS PRUEBAS EN EL JUICIO DE NULIDAD.....	160
5.4.1.	Confesional.....	160
5.4.2.	Testimonial.....	167
5.4.3.	Documental.....	172
5.4.4.	Las presunciones.....	181
5.4.5.	Inspección judicial.....	183
5.4.6.	Pruebas diversas aportadas por la ciencia.....	186
5.4.7.	Pericial.....	197
5.5.	PRUEBA PERICIAL.....	197
5.6.	PRUEBA PERICIAL DELEGADA.....	217
	CONCLUSIONES.....	238
	FUENTES DE INFORMACIÓN.....	248

## CAPÍTULO PRIMERO

### JUSTICIA ADMINISTRATIVA

#### 1.1. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

El aumento de las actividades administrativas, aunado a la compleja organización del Estado que en las últimas décadas se viene observando, ha ocasionado que algunos especialistas sostengan que el modelo clásico de la administración pública está en crisis, esta aseveración se funda al señalar que la organización jerárquica en la cual descansa el sistema es la causa de que el gobierno no actúe de forma eficiente y eficaz; no obstante, hasta ahora no se concibe otra forma de organización administrativa que reemplace en su totalidad a la anterior; así se sostiene que:

“Las gestión pública vive una tensión dinámica derivada de los intereses creados por las administraciones públicas *versus* las demandas de los ciudadanos, lo que ha llevado a que en todo el mundo se hayan impulsado proyectos modernizadores, vinculados con procesos de adelgazamiento del Estado o ‘privatizadores’. México no es la excepción y el proceso histórico se identifica, incluso generacionalmente, como ‘la crisis’”.<sup>1</sup>

Aunque la realidad que vivimos en el país demuestra que hemos transitado hacia el fortalecimiento de la economía de mercado abandonando los intentos de implementar una economía centralmente planificada; esta tendencia no ha modificado en gran medida que la administración pública en el sector central y paraestatal haya crecido desmesuradamente, sofisticando el accionar del gobierno en menoscabo de la simplificación a pesar de los grandes esfuerzos por lograrla, el quehacer de la administración pública es muy amplio; ante ello, se

---

<sup>1</sup> VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, 2ª. ed., edit. Porrúa, México, 2004, p. XVII.

hace necesario que los gobernados cuenten con instrumentos jurídicos necesarios para hacer frente a la actividad de la administración pública que puede en muchos casos ser arbitraria y contraria a la legalidad; garantizando con ello el estado de derecho y el orden jurídico. Recordemos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo es el fundamento del Estado y la depositaria de los derechos y obligaciones de los gobernados y de las facultades de las autoridades, en donde concurren las fuerzas políticas que permiten un sano equilibrio de poderes; sino la máxima norma que regula la elaboración de leyes y de normas generales de ejecución, de las cuales se derivan las facultades de los órganos estatales, tribunales y autoridades administrativas.

La justicia administrativa se presenta en este contexto, gracias al sometimiento del Estado al ordenamiento jurídico que implica el ejercicio del poder público en el marco del principio de legalidad, el cual obedece a un doble enunciado; el primero atañe a la autoridad, en tanto que el segundo se refiere a los particulares.

Así Adolfo Arrija Vizcaíno, aplicando esta concepción a la materia fiscal, pero que válidamente puede extenderse a la esfera administrativa; sostiene que la autoridad no puede llevar a cabo acto alguno o realizar función alguna sin encontrarse previa y expresamente facultada para ello por una ley aplicable al caso, y por su parte, los particulares sólo se encuentran obligados a cumplir con los deberes que previa y expresamente les impongan las leyes aplicables, y exclusivamente puede hacer valer ante la autoridad los derechos que esas mismas leyes les confieren.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Cfr. ARRIJOA VIZCAÍNO, Adolfo, *Derecho Fiscal*, 17ª. ed., edit. Themis, México, 2003, p. 23.

La legalidad, es entonces una especie de escudo protector contra las posibles desviaciones jurídicas en la que puede caer la autoridad, al mismo tiempo la legalidad permite que los particulares conozcan los medios adecuados de defensa; marcando los límites del ejercicio del poder público.

“Podemos hablar del principio de legalidad desde dos enfoques: uno general y otro particular. Primero, el general, el régimen se concreta en la necesidad de que los actos de la autoridad se apeguen a la ley. Segundo, el particular, se manifiesta en la garantía que establece el artículo 16 constitucional, el cual obliga a que todo acto de molestia proveniente de una autoridad debe estar fundando y motivado en una norma.”<sup>3</sup>

Desde el punto de vista histórico-político, la posición central de la ley es el resultado de la concentración del poder político que caracteriza la formación del Estado moderno, la ley se entiende como la expresión jurídica de la soberanía del Estado.

“Esta suprema <<fuerza de la ley>> (force de la loi, Herrschaft des Gesetzes) se vincula así a un poder legislativo capaz de decisión soberana, con independencia de los modos en los que la soberanía se hubiera determinado históricamente: era indiferente que la soberanía la ostentara un monarca o el pueblo. Lo realmente importante era que la ley representaba la expresión de la fuerza política soberana, aunque, claro está, cuando la soberanía pasa del monarca al pueblo el prestigio de la ley alcanza su apogeo.”<sup>4</sup>

Bajo esta idea, fue redactado el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contempla el llamado *principio de legalidad* como garantía individual

<sup>3</sup> CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel, *Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1996. p. 35.

<sup>4</sup> BETEGÓN CARRILLO, Jerónimo. et al., *Lecciones de Teoría del Derecho*, Mc Graw Hill, Madrid, 1997, p. 295.

de los gobernados, al establecer en su parte conducente: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

La exigencia plasmada en el artículo transcrito, de fundar debidamente los actos de autoridad que irroguen molestias al particular no es más que la consagración del principio de legalidad.

La ley constituye la pieza más importante del componente normativo del ordenamiento jurídico en los sistemas jurídicos de tradición romanística; las normas jurídicas que dimanar de ella son producidas por el Estado en ejercicio justo de una potestad construida para producir dichas disposiciones; así a este poder se le ha denominado *potestad legislativa o legiferante*; sin olvidar que de manera excepcional puede corresponder en forma transitoria o circunstancial al titular del Poder Ejecutivo, la creación de normas ya sea por delegación o alguna otra fórmula consignada en la ley primaria. A continuación se transcribe la siguiente tesis, por la trascendencia de la misma.

**"LEGALIDAD, PROBLEMA DE. EL CONFLICTO POSIBLE ENTRE UN PRECEPTO COMBATIDO DE UNA LEY SECUNDARIA, DECLARADO JURISPRUDENCIALMENTE CONSTITUCIONAL, Y OTRO U OTROS PRECEPTOS NO IMPUGNADOS EN EL JUICIO CONSTITUCIONAL, SOLO PODRA PRODUCIR UN PROBLEMA DE DICHA NATURALEZA.**

Cuando en un juicio de garantías se impugna un determinado precepto de alguna ley secundaria, respecto del cual el Tribunal Pleno integró jurisprudencia declarándolo constitucional, el argumento relativo al posible conflicto que pudiera surgir entre dicho precepto y otro u otros de diversas leyes secundarias no reclamados en el referido juicio constitucional, esgrimido por la quejosa como concepto de violación en primera instancia y como agravio en la revisión, sólo podrá producir un problema de legalidad, por lo que ningún pronunciamiento puede hacerse respecto de los preceptos no combatidos.

Amparo en revisión 3813/89. María Rocío Blandina Villa Mendoza. 8 de octubre de 1990. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Salvador Rocha Díaz. Secretario: José Pastor Suárez Turnbull.”<sup>5</sup>

Sujetándose al principio de legalidad, las normas se construyen con la premisa de generalidad, con carácter vinculante y la correspondiente coacción que trae aparejada; ya que de nada serviría si estas normas no producirán efectos al sujeto comprendido en ellas; esta situación puede en ocasiones traspasar los límites de la autoridad que tiene la obligación de ejecutar la leyes, en este supuesto, el gobernado cuenta con medios de defensa que garantizan el Estado de Derecho.

“La posibilidad de la actuación ilegal de la Administración Pública hace necesario el establecimiento de medios de control, a fin de evitar la afectación a los derechos de los gobernados. Por esto constituye un punto esencial del Derecho Administrativo el tema relativo a la justicia administrativa, la cual se integra por los medios de protección administrativos y jurisdiccionales para lograr la extinción de actos administrativos contrarios al derecho, así como el resarcimiento de los daños o perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones.”<sup>6</sup>

Para comprender el papel que juega la ley, es preciso rescatar algunos elementos de la construcción del Estado de Derecho, entendiéndolo por ello la existencia de un ordenamiento jurídico al que se someta el poder público, un catálogo de derechos fundamentales consagrados a favor del gobernado, un orden jurisdiccional que haga efectiva la sujeción al orden jurídico y un sistema de responsabilidades del Estado por los daños que ocasionalmente se causen; por ello, del principio de subordinación y por ende de supremacía de la ley se desprende el deber de abstenerse de actuar en contra de la ley, así como la obligación de actuar

---

5 No. Registro: 207,098, Tesis aislada, Materia(s): Constitucional, Común, Octava Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, VI, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1990, Tesis: CXXXIII/90, Página: 163.

<sup>6</sup> LUCERO ESPINOSA, *Manuel, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, 5ª. ed., edit. Porrúa, México, 1998, pp. 13 y 14.

sólo en los términos de la misma. La ley, entonces se convierte en un instrumento limitante del ejercicio del poder; acuñándose para esta expresión el principio de que *el particular puede hacer todo lo que la ley no le prohíbe y la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite*.

Cuando nos referimos a la justicia administrativa, tenemos que mencionar la vinculación entre ley y administración pública y la dinámica que aquella despliega respecto a ésta; reconociéndose el Principio de Legalidad de la Administración Pública o Principio de Legalidad Administrativa; esto significa que, todos los actos emanados de los órganos de tal sector de la administración pública deberán estar sometidos a la ley. “Siguiendo una terminología muy propia del Derecho Civil podría afirmarse que la legalidad de la administración sólo tolera actos administrativos nominados, dado que únicamente son posibles en la medida de la existencia de una potestad o poder que se ponga en ejercicio para su producción.”<sup>7</sup>

El principio de legalidad administrativa, como modalidad del principio general de legalidad base del Estado de Derecho, es eficaz en la medida de que exige que la función administrativa se conduzca conforme a los cauces prescritos por ella.

Haciendo una remembranza histórica acerca de lo que ha sido la justicia administrativa y deteniéndonos en las dos grandes civilizaciones del mundo antiguo podemos encontrar que en Grecia y Roma las relaciones entre el pueblo y quienes ostentaban el poder público; se regían por signos semibárbaros, al basar su poderío en la esclavitud como una forma para desarrollar su economía, por lo que la oportunidad de encontrar algunos medios en los que los

---

<sup>7</sup> JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio, *Lecciones de Derecho Tributario*, 9ª. ed., edit. Thomson, México, 2004, p. 149.

particulares pudieren hacer valer sus derechos prácticamente es nula. A pesar de ello, a raíz de la Constitución establecida por Solón, se narra que cuando le preguntaron cómo se mejoraría la democracia, Solón contestó: "Cuando los gobernados obedezcan a los gobernantes y cuando los gobernantes cumplan con la leyes."<sup>8</sup>

La trascendencia de esta reflexión, sin duda es oportuna en el contexto actual, sin embargo, en la aristocrática Grecia y la cesarina Roma, las relaciones entre el pueblo y los detentadores del poder público se regían por llamadas acciones de la ley<sup>9</sup> y por la esclavitud.

En la Edad Media, la base de la organización económico y social fue la posesión de las tierras; la cual tuvo una estructura piramidal; en el vértice superior se encontraba el rey que es el dueño por gracia de Dios de todas las riquezas, por abajo del rey, se encontraba la familia real y con un porcentaje grueso de la pirámide encontramos a los duques, obispos, condes, marqueses y señores feudales, quienes representan a los nobles y además rendían tributo al rey; la base de esta organización piramidal eran campesinos y villanos; en cuanto a las relaciones entre los siervos, trabajadores del campo, villanos, artesanos y los señores feudales eran arbitrarias e injustas, existiendo prácticas infamantes en contra de la clase subyugada.

---

<sup>8</sup> PORRAS Y LÓPEZ, Armando, *Derecho Procesal Fiscal*, 4ª. ed., edit. Porrúa, México, 1980, p. 16

<sup>9</sup> El sistema de las acciones de la ley se remonta al origen mismo de Roma; quedó en vigor durante los seis primeros siglos. Las *Instituciones* de Gayo han suministrado sobre las acciones de la ley enseñanzas muy útiles (IV, 11 a 31).—Ad Pomponio, L. 2, 6 y 7, D., de orig. jur., I, 2. Pero hay varios puntos que no están muy claros. Se entiende por acciones de la ley, *legis actiones*, ciertos procedimientos compuestos de palabras y de hechos rigurosamente determinados que debían ser realizados delante del magistrado, bien fuera para llegar a la solución de un proceso, o bien como vías de ejecución. Según Gayo (IV, 11), las *legis actiones* se llamaban así por que se habían establecido por las *leyes*, acaso por que las expresiones de las cuales se componía estaban tomadas de las leyes, e inmutables como ellas.

Estos procedimientos o acciones se reducían a cinco tipos, llamados de este modo: la *actio sacramenti*, la *judicis postulatio*, la *condictio*, la *manus injectio* y la *pignoris capio*. Las tres primeras sólo servían para obtener el juicio de un proceso, y las otras dos eran más que nada vías de ejecución. La *actio sacramenti* y la *manus injectio*, son las más antiguas, y probablemente existieron solas al principio.

PETIT, Eugéne. *Tratado Elemental de Derecho Romano*, 9ª. ed., trad. de José Ferrández González, edit. Nacional, México, 1966, p. 617.

“Entre el rey y los súbditos sólo podía existir como norma de las relaciones el absolutismo monárquico, en forma tal que el soberano no tenía más límites a su caprichosa conducta. ‘El Estado soy yo’ fue la expresión más acabada de este absolutismo”<sup>10</sup>

Al hablar del Estado Moderno, no podemos hacer a un lado las causas principales que dieron nacimiento al régimen del capitalismo, estos eventos conocidos como la Revolución Industrial europea y la ideología francesa influyeron en el desarrollo del capitalismo industrial, se fueron creando nuevos conceptos; por ejemplo en lo económico se habló de la oferta y la demanda; y, en lo político, de la concepción del Estado liberal, estandarte de la protección de los derechos humanos y fuente primigenia del principio de legalidad como instrumento del Estado de Derecho.

Ahora, de cara al inicio del siglo XXI las exigencias no contempladas en la primera parte del siglo XX, concretamente en el plano de la justicia administrativa deberán concretarse, para ello Jiménez González señala: “Concretamente en materia de justicia administrativa o lo que es lo mismo en tratándose de medios de impugnación en contra de la administración pública se tiene muy claro que no basta que mediante ellos se reestablezca la legalidad quebrantada mediante el retiro del acto administrativo irregular.”<sup>11</sup>

Esta aseveración se debe, al hecho de que el sistema de justicia administrativa no solo se refiere al control de legalidad de los actos de la administración pública, sino que deberá estar concebido para restituir al administrado el goce de los derechos e intereses jurídicos legítimamente tutelados de que ha sido privado.

---

<sup>10</sup> PORRAS Y LÓPEZ, Armando, op. cit., p. 103.

<sup>11</sup> JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio, op. cit., p. 420.

Por justicia administrativa debe entenderse el:

“...conjunto de principios y normas jurídicas a través de los cuales se ejerce el control de legalidad de los actos provenientes de los órganos de la administración pública, comprendiéndose por lo tanto en el estudio de la misma, el análisis de los recursos y demás medios de impugnación de que dispone el administrado para combatir las conductas administrativas, los órganos ante quienes se hacen valer dichos medios de impugnación, así como los procedimientos conforme a los que se resuelven.”<sup>12</sup>

Como se ha dicho, el sistema de justicia administrativa debe responder a las exigencias de la actual administración pública diversificada cada día más; no es posible soslayar las distintas personificaciones que puede tomar la administración pública para actuar en sociedad, es frecuente que el estado se revista del ropaje de las sociedades mercantiles, sociedades civiles, fideicomisos y por cualquier otra modalidad de actuación; agregando que ya no solo emite actos administrativos, sino normas de carácter general que aunadas a las normas oficiales con parámetros internacionales, lo facultan para realizar actuaciones materiales que fácilmente pueden causar molestia a los particulares.

Los medios de impugnación no solo deben ser concebidos como instrumentos de control de legalidad, también deben operar frente a cualquier modalidad que revista el acto administrativo; dejando al particular en disposición de atacar cualquier lesión de derechos e intereses jurídicos del administrado.

Es necesario, dejar en claro que la administración pública tiene diversas formas de control; en el sistema jurídico mexicano contamos con tres vías u opciones para combatir un

---

<sup>12</sup> RODRÍGUEZ MICHEL, Moisés, *Recurso de Revocación Fiscal*, edit. Porrúa, México, 2002, p. 3.

acto administrativo; el primero se identifica como el *recurso en sede administrativa* que puede variar según la ley especial o ley marco; el segundo que se relaciona con la materia de este trabajo denominado comúnmente *juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa* y finalmente el *Juicio de Amparo Indirecto* bajo las excepciones del principio de definitividad. Estas opciones hacen que el administrado después de analizar el caso concreto, pueda planear una estrategia de impugnación y elegir una, en razón de tiempo y especialidad.

“La defensa de los particulares frente a los actos de la administración pública, específicamente de las autoridades fiscales, puede ser mediante los recursos administrativos, el procedimiento contencioso administrativo o juicio de nulidad fiscal, y por excepción el juicio de amparo.”<sup>13</sup>

El recurso y la instancia jurisdiccional agotable en dicha materia ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no constituyen piezas sueltas y dispersas en el ordenamiento jurídico, en materia de recursos se permite que el control sea ejercido por la administración sobre sí misma, y cuando ésta no revoca su acto, entonces un control ajeno a la administración, y con calidad jurisdiccional, es decir, por tribunales, deciden si el acto es legal o no. En ambos casos estamos frente a lo que los administrativistas han denominado *remedios* contra la actuación ilegal de la administración.

Es importante resaltar que los gobernados tienen la facultad de exigir juridicidad en la actuación de las autoridades; sin embargo, el solo interés de aquéllos, sin una protección de la

---

<sup>13</sup> FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Refugio de Jesús, *Derecho Fiscal*, edit. Mc Graw Hill, México, 1998, p. 399.

norma a través de una vía previamente establecida a su favor, no constituye un derecho subjetivo público oponible al Estado.<sup>14</sup>

Aunque no es el tema a desarrollar, consideramos importante mencionar que no todos los instrumentos de control provienen de instancia de parte interesada, hay ocasiones en donde la propia administración opera sobre sí misma sin requerir para ello impulso externo; tal es el caso de las contralorías internas de cada entidad o dependencia; o los denominados controles jerárquicos, que se ejercen por parte de los órganos superiores sobre las instancias inferiores a partir del ejercicio de los poderes derivados de las relaciones de jerarquía y dependencia.

En cuanto al primer control, es común que toda administración pública se halle sujeta a los actos de fiscalización provenientes de órganos creados con tal fin, estos órganos pueden denominarse de diferente forma; sin embargo, en México en su mayoría toman el nombre de contralorías internas; no obstante contamos con una secretaría de estado federal que tiene como finalidad esencial dicha fiscalización con el nombre de Secretaría de la Función Pública.

El desarrollo y mejoramiento de los servicios a cargo del Estado, la productividad de las empresas públicas y la eficiencia en el manejo de los recursos nacionales solamente pueden lograrse a través de la planeación y el control del ejercicio de la función administrativa. El control forma parte de la estructura fundamental de los Estados modernos y, con independencia de los orígenes etimológicos y de las acepciones usuales de la palabra, es preciso definir qué entendemos por este tipo de control "...en el campo de la función pública debe entenderse por control el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un

---

<sup>14</sup> Cfr. REYES CORONA, Oswaldo G. y ESQUERRA LUPIO, Sergio Omar, *Juicio Contencioso Administrativo y Fiscal, Juicio de Nulidad*, edit. Tax, México, 2004, p. 21.

funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos”.<sup>15</sup>

Ahora bien, el control jerárquico, puede ser considerado como el más común; ya que basta una orden del superior jerárquico para que se eche andar todo un mecanismo de revisión; el nivel superior ejerce tal control a través de los poderes de designación y remoción, definición de criterios, revisión y revocación de los actos del inferior e inclusive a través de las potestades sancionatorias, además hay que resaltar que se ejerce desde una diversidad de criterios entre los que sobresale la conveniencia y la oportunidad, ejemplo de ellos es el actuarial para detectar numéricamente valores de eficiencia y eficacia, auditorías integrales y eventualmente el de responsabilidad de los servidores públicos.

El control jerárquico se ha definido como: “Es el medio de control más difundido en los ámbitos de la Administración Pública y opera a través de la puesta en ejercicio de una serie de potestades por parte del superior jerárquico sobre los niveles inferiores vinculados al primero a través de relaciones de jerarquía y dependencia.”<sup>16</sup>

Como se ha dicho existen diversos tipos de control sobre la administración pública, por tanto, atendiendo a la clasificación de quien ejerce el control, se dice que existe control no contencioso y control jurisdiccional o contencioso.

---

<sup>15</sup> LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 468.

<sup>16</sup> JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio, op. cit., p. 425.

El control no contencioso se presenta cuando los órganos de fiscalización activan su facultad revisora ejerciendo un control sobre determinadas conductas de la administración, sin que previamente existe controversia alguna, por tanto no hay juicio de por medio. Dentro de estos medios, también se encuentran los controles políticos que han sido definidos por Jiménez González como:

“El control político sobre la administración pública tiende a asegurar la conducción de ésta conforma<sup>17</sup> a determinadas orientaciones políticas. No se contempla desde esta perspectiva la revisión de los actos de la administración desde la perspectiva del ordenamiento jurídico, no se busca imponer la salud jurídica sino la salud política. Las concesiones, los contratos, las subastas públicas puede que no resulten tan cuidadas desde el punto de vista jurídico, ello no se privilegia, lo que importa es que la orientación política del gobierno sea la correcta.”<sup>18</sup>

Un ejemplo de este control político puede ser el que ejerce el Poder Legislativo, cuando cita a comparecer a algunos funcionarios de la administración pública para informar al órgano sobre sus actuaciones, tal y como lo dispone el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar:

“Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de

---

<sup>17</sup> (sic)

<sup>18</sup> *Ibidem.*, p. 424.

integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.”

Ahora bien, y en razón de los medios de control denominados jurisdiccionales, habremos de abordarlos en los siguientes párrafos, únicamente señalaremos un concepto de los mismos.

“Se conoce como tal al que se ejerce sobre la administración pública por parte del órgano estatal habilitado con poderes jurisdiccionales, es decir, es el control que despliegan los jueces, lo que implica como *conditio sine qua non* que el administrado acuda ante el juez competente y deduzca ante él las pretensiones correspondientes en contra de la administración pública con motivo de actuaciones concretas de ésta.”<sup>19</sup>

Manuel Lucero Espinosa, identifica a esta clasificación como medios de control *indirectos o directos*; en los primeros el gobernado afectado no tiene intervención alguna, denominándolos mecanismos de autotutela administrativa derivados del poder de revisión; agregando a estos medios los denominados de control social.<sup>20</sup>

Aunque el autor en comento no hace referencia a los controles sociales, entendemos que la sociedad civil mejor informada puede en ocasiones ejercer control, en la actualidad los organismos no gubernamentales nacionales y extranjeros juegan un papel determinante en un mundo globalizado por lo que no es posible dejar sin atender algunas demandas que hacen del conocimiento del resto de la población; asimismo contamos con un área específica de contraloría social en donde la ciudadanía puede expresar incluso de manera anónima sus inconformidades y sugerencias.

---

<sup>19</sup> *Ibidem.*, p. 427.

<sup>20</sup> Cfr. LUCERO ESPINOSA, *op. cit.*, p. 14

En cuanto a los medios directos, como los llama Lucero Espinosa, la participación de los gobernados es fundamental, ya que sin ella no tiene lugar esta forma de control. Roberto Dromi señala:

“...es a través de la impugnación que se intenta restablecer la legalidad administrativa cuando ha sido violada u obtener su restablecimiento, conjugándola con la observancia de las situaciones jurídicas subjetivas particulares. Es decir, se intenta organizar la defensa de los derechos subjetivos con el interés público que gestiona la Administración pública.”<sup>21</sup>

## 1.2. LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

Presentar un concepto de jurisdicción administrativa es envolvernos de una infinidad de posturas doctrinarias y legislativas que siempre han causado polémica; todas estas posturas que intentan definir los elementos esenciales coinciden en sostener que el problema se resuelve dentro de un orden científico aplicado a la ciencia del derecho procesal; la cual concuerda en la existencia de *una trilogía estructural de la ciencia del proceso: jurisdicción, acción y proceso*; respecto de la cual, no existe una elaboración definitiva y convincente que permita identificar a estos tres conceptos fundamentales del Derecho Procesal, pero sí una clara unificación de criterios en cuanto a la aceptación de dicha trilogía estructural.

Tanto Briseño Sierra y Carnelutti en su parte conclusiva, comparten un criterio común: la necesidad de deslindar dos aspectos de la actividad jurisdiccional: la función instructoria y la función decisoria, entendiendo por la primera la que comprende la recepción de la demanda

---

<sup>21</sup> DROMI, Roberto., citado por LUCERO ESPINOSA, Manuel, op. cit., p. 14

hasta el auto de citación para sentencia; y la decisoria, en el momento mismo de solucionar el litigio, esto es, al dictarse el fallo definitivo.

Briseño Sierra, para explicar las dos funciones; comienza por distinguir y confrontar los ámbitos conocidos como los *procedimientos procesales* y los *administrativos o legislativos*, que no tienen que ver con el proceso que además deberá tener una resolución de fondo; concluyendo que el límite o alcance de la jurisdicción, está en la *función instructoria* en cuanto es dirección del proceso que proviene de la proyectividad de la acción procesal. Coloca, entonces, fuera de la jurisdicción, rompiendo con el criterio tradicional, aquel momento en el cual el juez *dicit*, e indica que el fallo definitivo tiene “una coincidencia manifiesta con otras prestaciones resolutivas, particularmente de la Administración pública”.<sup>22</sup>

En cambio, para Carnelutti la jurisdicción se ubica en el *dicere ius*, y no en la instrucción del proceso; no obstante aboga, como también lo hace Briseño Sierra, porque se establezca la debida separación entre las funciones instructoria y decisoria, agregando:

“En su valor más puro, jurisdicción no quiere decir otra cosa que poder, y hasta potestad, del *dicere ius super partes* ... todavía hoy, se comprende, por no decir se confunde, en el concepto de jurisdicción, con la potestad del *dicere ius*, la potestad de realizar los actos necesarios a ese fin. Y, sin embargo, en cuanto al objeto, son dos potestades distintas: una cosa es, por ejemplo, absolver o condenar, y otra emitir un mandato de comparecencia o de captura; aquí se distinguen a simple vista el poder-medio y el poder fin. El peligro del la confusión se debe a la unidad del sujeto activo de la una y de la otra potestad, que es el juez...”<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Cfr. ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, *El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano*, edit. Porrúa, México, 1977, p. 112.

<sup>23</sup> Carnelutti, citado por ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. Op. cit., p. 112.

Lo cierto es que el carácter funcional de los actos jurisdiccionales, es que están destinados a resolver una oposición, un enfrentamiento de pretensiones mediante una función del estado, cualquiera que sea la naturaleza del acto jurisdiccional, al respecto Medina Jr., expresa:

“La forma es ropaje de la esencia, mudable vivienda de lo que perdura. Así, cuando queramos, un día, con sólo asir la exterior apariencia, captar lo esencial de alguna cosa, muy fácil será que ya la esencia haya escapado, y nos quede nada más la envoltura vacía, inanimada, de donde lo primero, capital, desvaneci6se.”<sup>24</sup>

El acto jurisdiccional, no solo se expresa en la sentencia, *acto jurisdiccional por excelencia*, en el proceso hay varios actos preparatorios para tomar la decisi6n final, que comparte la naturaleza de jurisdiccionales; bajo esta premisa Medina Jr., esboza una definici6n: “Acto jurisdiccional es el que ejecuta un 6rgano del Estado resolviendo sobre una pretensi6n jur6dica, o preparando su resoluci6n definitiva, exclusivamente en inter6s de la ley. Su efecto es estatuir una verdad permanente para el caso concreto, dentro del orden jur6dico.”<sup>25</sup>

Como estamos abordando temas procesales, es importante traer la opini6n de Calamandrei, quien se aleja de los elementos mencionados por Briseño Sierra y Carnelutti, sosteniendo que lo jurisdiccional es una actividad del Estado tendiente a obtener el cumplimiento del derecho cuando el mandato jur6dico no es obedecido voluntariamente por quien esta obligado a acatarlo, de esta manera sostiene: “La jurisdicci6n aparece, pues, como

---

<sup>24</sup> Medina Jr., citado por ARMIENTA CALDERON, Gonzalo, op. cit., p. 113.

<sup>25</sup> *Ib6dem.*, p. 114.

la necesaria prosecución de la legislación, como el indispensable complemento práctico del sistema de la legalidad”.<sup>26</sup>

No obstante, Piero Calamandrei expresa que no es posible dar una definición absoluta, válida para todos los tiempos y todos los pueblos de lo qué es la jurisdicción; puesto que al igual que todas las instituciones jurídicas tienen que adaptarse al contexto en el se analice, de hecho, el contenido de la función jurisdiccional no puede ser comprendido sino en relación con el sistema de la legalidad. No es posible olvidar que el fin del Estado es mantener el orden en la sociedad, regular el establecimiento del derecho objetivo a través de las normas a las cuales los gobernados deben ajustar su conducta, \_\_\_los coasociados\_\_\_ como así los denomina, encuentran ya formulada exteriormente a ellos esta voluntad superior del Estado, que les ordena tener una determinada conducta y exige sea obedecida a toda costa.<sup>27</sup>

Armienta, quien también coincide con Calamandrei, señala:

“La función jurisdiccional es, a mi juicio, un concepto omnicompreensivo de toda actividad encaminada a mantener el orden jurídico a través del enfrentamiento real o virtual de pretensiones (conflictos o controversias), cuya satisfacción se logra mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución.”<sup>28</sup>

Sin embargo, no podemos soslayar que existen los actos integrantes del procedimiento previo a la emisión de la sentencia, concatenados al cumplimiento de la tarea fundamental, que Briseño Sierra, les asigna tres cualidades: integrabilidad, energía y progresividad. Su

---

<sup>26</sup> Idem.

<sup>27</sup> CALAMANDREI, Piero, *Derecho Procesal Civil*, 4ª. ed., trad. de Enrique Figueroa Alfonso, edit. Harla, México, 1997, Biblioteca Clásicos del Derecho, vol. 2., p. 2.

<sup>28</sup> ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. Op. cit., p. 115.

desarrollo permite que identifiquemos a la función jurisdiccional los cuales también incluyen a los denominados actos complementarios, incidentales o accidentales, que son necesarios para el procedimiento no se detenga.

También es determinante establecer la diferenciación entre función jurisdiccional y acto jurisdiccional; la primera se identifica por su finalidad como claramente lo indica Piero Calamandrei, y la segunda de acuerdo a su conexión con la serie proyectiva (criterio funcional); y, además, en razón de su estructura y efectos (criterio material).

No es discutible que previo a la sentencia (acto jurisdiccional por excelencia), haya una serie de actos preparatorios de la decisión final, tales actos marcan, a virtud propia, las etapas firmes e irreversibles que desembocan en la resolución definitiva que sobre la pretensión habrá de recaer, de ahí que haya análogas consideraciones respecto del acto legislativo y del acto administrativo.

Gonzalo Armienta, clarifica esta postura de la siguiente manera:

“Tanto la función legislativa como la administrativa se desenvuelven mediante procedimientos (serie de hechos y de actos jurídicos y materiales, que concluyen con la emisión del acto legislativo) por antonomasia: la ley, en el primer caso; y del acto administrativo, en el segundo. Ahora bien, cuando se trata de caracterizar a estos actos se toma para su análisis el acto final (ley o acto administrativo definitivo) y se examinan tanto su estructura como sus efectos; sin embargo, ¿no son, también, actos legislativos o administrativos los que integran el procedimiento preparatorio de la emisión de cada uno de ellos, a pesar de no gozar de los atributos del acto final? La indefectible respuesta afirmativa al anterior interrogante nos lleva a concluir en la necesidad de una depuración: si llamamos actos jurisdiccionales a todos los realizados por el órgano jurisdiccional en ejercicio de la función que le es propia, estamos utilizando un criterio funcional, y por lo tanto normal; en cambio, si al referirnos a la sentencia le damos la misma denominación, estamos aplicando

un criterio material; pero no debemos olvidar que tanto los unos como los otros son consecuencia del ejercicio de una potestad: la jurisdicción.”<sup>29</sup>

Manuel Lucero Espinosa, define a la función jurisdiccional como: “...la manifestación del Estado que tiene por objeto resolver las controversias que se plantean entre dos partes con intereses contrapuestos, que son sometidos a la consideración de su órgano estatal, el cual actúa de manera imparcial.”<sup>30</sup>

A diferencia del tema denominado justicia administrativa, que fue desarrollado líneas atrás, la jurisdicción administrativa, tiene que excluir a los recursos administrativos, puesto que la resolución de los mismos no se basa en una función jurisdiccional, ya que no existe controversia entre las partes, no concurre un tercero para que resuelva de manera imparcial y solo se somete a revisión un acto administrativo, que puede ser confirmado, modificado y en el mejor de los casos revocado.

La función jurisdiccional administrativa se refiere a las instancias que el particular tiene para impugnar los actos de la administración que considere ilegales y le causen perjuicios, *ante tribunales, sean éstos administrativos o judiciales*. Esto último es lo que ha causado que en los diferentes sistemas jurídicos contemporáneos existan dos corrientes antagónicas, una que defiende a los tribunales administrativos con características jurisdiccionales y la otra que incorpora esta jurisdicción especial al poder judicial.

“El establecimiento de tribunales que resuelvan la controversia entre los administrados y la Administración Pública se justifica por la necesidad de establecer un límite a las prerrogativas de los órganos administrativos, ya que se

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, pp. 116-117.

<sup>30</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, *op. cit.*, pp. 14 y 15.

les impide, por un lado, que sean ellos los que *revean* el acto y, por otra parte, el sometimiento ante un tribunal imparcial que se encarga de dirimir el conflicto.”<sup>31</sup>

La jurisdicción administrativa difiere de la jurisdicción ordinaria básicamente en dos aspectos; el primero es la naturaleza de la litis que se desprende de la calidad de una de las partes que forzosamente será la administración pública, y el segundo, la apreciación y resolución de la contienda ya que el tribunal sólo es un órgano revisor del acto administrativo, por lo que la litis deberá ser resuelta conforme a los aspectos que fueron materia del tal acto y no otros; sin perjuicio de que en la actualidad el proceso contencioso administrativo se rige a través de la *litis abierta*; entendiéndose con ello que pueden presentarse nuevas pruebas toda vez que se aceptan argumentos novedosos.

Dentro de las características que pueden destacarse de la jurisdicción administrativa está el hecho de que substancialmente es crítica y revisora; examina las decisiones, acuerdos y actos administrativos, dictados por la administración pública, ya sea provocada por el particular o por la decisión jurídica de la autoridad en sus funciones de verificación e inspección; otra característica importante es su naturaleza de jurisdicción rogada,<sup>32</sup> entendiéndose que se requiere la intervención de las partes, sea un particular, o la propia administración.

Después de analizar desde la teoría del Derecho Procesal, los aspectos más sobresalientes de la jurisdicción administrativa, lo último que comentaremos es que algunos autores lo han llamado *jurisdicción contencioso administrativa*, término que con razón ha sido

---

<sup>31</sup> *Ibidem.*, p. 15.

<sup>32</sup> Término usado por Fernández de Velazco, citado por Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, p. 16.

motivo de críticas en el sentido de que no es necesario mencionar el vocablo contencioso ya que se encuentra implícito dentro del término jurisdicción; Agustín A. Gordillo, al respecto dice: "...a nadie se le ocurriría decir jurisdicción contenciosa civil o proceso contencioso penal."<sup>33</sup>

Con estas observaciones resulta correcto señalar la expresión contencioso administrativo, como materia especializada del proceso en general. Cabe mencionar, que recientemente el Código Fiscal de la Federación, derogó su Título VI intitulado *Del Juicio Contencioso Administrativo*, para dar pie a una nueva, denominada Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; de la cual nos ocuparemos en el siguiente capítulo.

### 1.3. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Lo contencioso administrativo siempre ha causado natural incomodo entre notables juristas que no comparten la idea de la existencia de tribunales administrativos fuera del Poder Judicial, un ejemplo claro de esta contradicción lo encontramos en los países anglosajones, especialmente en Inglaterra y los Estados Unidos de América. No obstante, en México hemos compartido la corriente en la que la justicia administrativa no solo debe existir sino que hay que fortalecerla; a este segundo grupo de doctrinarios pertenecen los regímenes de Francia, Italia, España y la totalidad de los países latinoamericanos.

---

<sup>33</sup> Citado por LUCERO ESPINOSA, *Manuel*, op. cit., p. 16.

El contencioso administrativo está dentro de la clasificación de los medios de control jurisdiccional, es una instancia que requiere ser agotada por el particular, salvo sus excepciones; como claramente ha quedado sentado en las tesis que ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, asimismo, es la oportunidad que tiene el particular de que se revise la legalidad del acto de la administración pública.

**“DEFINITIVIDAD EN AMPARO INDIRECTO. DEBE AGOTARSE EL RECURSO ORDINARIO ANTE UN ACTO CARENTE DE FUNDAMENTACIÓN, SI SE DICTÓ DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL QUE SE DIO INTERVENCIÓN AL QUEJOSO.**

Si bien contra actos de autoridades distintas a los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que carecen de fundamentación, previo a la promoción del juicio de garantías no existe obligación para el quejoso de agotar el recurso, juicio o medio de defensa legal pertinente por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, conforme a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XV, último párrafo, de la Ley de Amparo; lo cierto es que tal excepción al principio de definitividad no debe entenderse aplicable, de manera irrestricta, en todos los casos en que el acto reclamado se encuentre falto de fundamentación, sino única y exclusivamente en aquellos supuestos que, por sus especiales y particulares características, el juzgador tenga la convicción de que, realmente, la falta de fundamento del acto combatido impidió al quejoso desplegar adecuadamente su defensa. Se expone tal aserto en atención a que la previsión de que se trata tiende a facilitar la procedencia del amparo, sin necesidad de agotar recursos ordinarios, ante una eventual violación a la garantía de seguridad jurídica del particular generada por la incertidumbre que le pudiera acarrear el desconocer el fundamento en que se apoya la actuación de la autoridad; por virtud de dicha prerrogativa suprema, todo gobernado que se vea afectado por un acto gubernativo, debe conocer, puntualmente, el sustento jurídico en que aquél encuentra soporte, certidumbre que, en su caso, lo colocará en aptitud de desarrollar lo más adecuadamente posible su defensa. Sobre esa base, se justifica que ante un acto aislado de la autoridad administrativa que afecta de manera unilateral los intereses del gobernado, carente de fundamentación, el quejoso no se encuentre obligado a agotar el recurso o medio de defensa ordinario procedente porque no sabrá, a ciencia cierta, qué ley es aplicable y, en esa medida, qué medio de defensa intentar; hipótesis que no se actualiza en un caso en que el acto reclamado proviene de un procedimiento administrativo donde se ha dado intervención al particular, desde su instauración misma, de tal modo que éste no se encuentra en el estado de desconocimiento o ignorancia sobre el ordenamiento conforme al cual el ente de gobierno desarrolla su actividad puesto que se presupone la observancia de las reglas

del procedimiento administrativo, en mérito a lo cual, las determinaciones que la autoridad llegara a tomar en el transcurso de ese procedimiento, aun cuando carecieran de fundamento, no pueden considerarse, ilimitadamente, como aquellas que por sí solas hacen procedente el amparo, pues en esa hipótesis debe entenderse que el quejoso estuvo en aptitud de interponer el medio recursivo pertinente a sabiendas de la ley conforme a la cual se le instauró el procedimiento. De ahí que cada caso en particular debe analizarse bajo la referida óptica a fin de determinar si se actualiza o no la excepción al principio de definitividad comentado; no considerarlo así, es abrir de modo ilimitado la procedencia del amparo ante supuestos que, por sus propias características, contradicen el espíritu protector que inspiró la referida institución.

#### SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 136/2005. Costa de Oro de Mocambo, S.A. de C.V. 12 de mayo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Agustín Romero Montalvo. Secretario: Mario César Flores Muñoz.”<sup>34</sup>

El término contencioso en su aspecto general significa contienda, litigio, pugna de intereses, la contienda que en este trabajo hemos denominada litis, será un tema a desarrollar mas adelante. Ahora bien, un concepto que se ajusta a las características esenciales que se han mencionado es el de Lucero Espinosa, al decir:

“Es el proceso seguido ante un órgano jurisdiccional competente sobre derechos o cosas que se disputan las partes contendientes entre sí. En el ámbito del derecho administrativo se refiere a la jurisdicción especial encargada de resolver los litigios, las controversias, las pugnas, entabladas entre los particulares y la Administración Pública.”<sup>35</sup>

La materia sobre la que versa el contencioso administrativo, lo constituye exclusivamente los actos de los órganos administrativos integrantes de la Administración

<sup>34</sup> No. Registro: 177,323, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Septiembre de 2005, Tesis: VII.2o.C.6 A, Página: 1443.

<sup>35</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, op. cit., p. 17.

Pública, emitidos en el desempeño de su gestión administrativa, con excepción de los que correspondan a su actividad política o gubernativa, y los derivados del derecho privado. Se destaca que los actos de la administración pública pueden derivar de sus entes centralizados o paraestatales, tal y como lo dispone el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que textualmente señala:

“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de la creación del Ejecutivo Federal en su operación...”

También están excluidos los actos administrativos que emitan los órganos legislativos o jurisdiccionales, en cuanto que dichos Tribunales son creados para resolver las controversias que se suscitan entre la Administración Pública Federal, Estatal o del Distrito Federal, según los disponen los artículos 73, fracción XXIX-H, 116, fracción V, y 122, base primera, fracción V, inciso n) constitucional.

“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

Fracción XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;”

“Art. 116.- El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Fracción V.- Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las

normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;"

"Art. 122.- Definida por el Artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

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

n).- Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;"

Desde el punto de vista formal, el contencioso administrativo se concibe en razón de los órganos que conocen las controversias, es decir estamos frente a tribunales especializados, al menos en teoría, ya que con las recientes adiciones a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y Ley Federal de Procedimiento Administrativo, \_\_\_ordenamientos que serán estudiados mas adelante,\_\_\_ la competencia de estos tribunales es tan basta que su especialización comienza a cuestionarse; no obstante, estos tribunales están ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Desde el punto de vista material, este procedimiento se manifiesta cuando la controversia es generada por un acto de la administración que lesiona derechos o intereses de los particulares, sin importar el órgano que conozca de la controversia, bien sean tribunales administrativos o tribunales judiciales.

Gobernar a los pueblos y administrar el patrimonio del Estado siempre ha sido motivo de control, sometiéndolos a límites y condiciones de variada índole, en la historia encontramos algunos ejemplos de estas prácticas, destacando los comentarios que hace Briseño Sierra, a

cerca de mecanismos como los juicios de residencia,<sup>36</sup> la implementación de leyes de responsabilidad con desafueros y con amenazas de sometimiento a una verificación; sosteniendo que: “Pero si esto ha servido en el tiempo, en el transcurso de muchos siglos, para tomar conciencia de que el gobernante, la autoridad es uno o más de los justiciables, con todo no ha sido suficiente para que el estado general de las cosas, sobre todo de las situaciones subjetivas cambie.”<sup>37</sup>

#### 1.4. EL LITIGIO ADMINISTRATIVO

El litigio es la parte medular del proceso; se sostiene que es un presupuesto del mismo, pero, para que un litigio exista se requiere la existencia de dos personas y frente a ellas un bien. El conflicto de intereses es un litigio, siempre que una de las personas formule contra la otra una pretensión y la otra oponga resistencia. Francesco Carnelutti, al respecto señala:

“En realidad, el litigio no es sólo un conflicto de intereses sino un conflicto jurídicamente calificado, es decir, trascendente para el derecho. Los dos elementos genéricos se encuentran, asimismo, en las otras dos formas de conflicto jurídicamente trascendente, a saber: la relación jurídica y la posesión; los otros dos, distinguen el litigio frente a cada una de ellas.”<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Juicios de residencia.- La cuenta que toma un juez á otro, como á corregidor ó alcalde mayor, ó á otra persona de cargo público, de la administración de su oficio por aquel tiempo que estuvo á su cuidado; --- y el proceso ó autos formados al residenciado. En 1799 se mandó que se escuse el juicio de residencias como perjudicial, por el gran peligro que hay de corrupcion en los jueces de ellas, y porque estos son muy gravosos á los pueblos y á los mismos residenciados sin utilidad alguna, segun lo ha acreditado la esperiencia, quedando espedido el medio de los informes y el de la queja, acusación formal ó capitulacion en el tribunal correspondiente. Sin embargo, el tribunal supremo de justicia sigue en primera instancia los juicios de residencia, es decir, los que se dirigen á indagar los cargos que resulten contra los vireyes, capitanes generales y gobernadores de ultramar por los actos de su administración; art. 90 del reglam. de 26 de setiembre de 1835. *Se respeta la ortografía original del documento por lo cual se encontrarán palabras con el estilo del siglo XIX.*

ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, 2ª. ed., edit. Cárdenas, México, 2000, tomo II, p. 1438.

<sup>37</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto, *El Derecho Procedimental*, edit. Cárdenas, México, 2002, pp. 377 y 378.

<sup>38</sup> CARNELUTTI, Francesco, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, 4ª. ed., trad. de Enrique Figueroa Alfonso, edit. Harla, México, 1997, Biblioteca Clásicos del Derecho, vol. 5, p. 130.

La necesidad de establecer la trascendencia jurídica del conflicto que origina el proceso y que es susceptible de solución jurídica dentro de la concepción del proceso como la serie de actos que se realizan para la composición del litigio, no satisface su objeto por insuficiente; así lo expresan procesalistas como Briseño Sierra quien señala:

“La discrepancia, la duda y la diferencia jurídica que separan a las partes de una relación sustantiva, necesitan de un camino legal, adecuado para encontrar una solución que se imponga a los sujetos con autoridad. Las denominaciones: litigio o controversia no expresan debidamente el caso, todo lo más sirven para que el legislador parta de un supuesto, de la hipótesis de la existencia de esferas discrepantes de intereses jurídicos que necesitan una solución... no importa si por comodidad y para la fácil inteligencia se continúa llamando litigio, contienda o controversia a lo que no tiene verdadero contenido de disputa.”<sup>39</sup>

Para Carnelutti el litigio, como conflicto de intereses calificado, tiene dos elementos, el elemento material identificado como el conflicto de intereses y el elemento formal el conflicto de voluntades; por tanto la finalidad del proceso no se agota con la solución del litigio; también tiende a prevenirlo. Cuando exista la necesidad de prevenir un conflicto futuro, se justifica la incoación del proceso, por ejemplo, en el caso de que una de las partes o ambas tengan incertidumbre de los alcances de una relación jurídica, iniciándose un proceso, sin debate, ni lesión previa para que se precise la fuerza vinculatoria de la relación jurídica.

En materia administrativa, existe el conflicto de voluntades, pero no aquel entre dos sujetos de derecho referido por Carnelutti, sino el que nace del choque entre la voluntad de la ley y la voluntad de la persona física o moral cuya situación favorable respecto de un bien de la vida se deriva de la anormal concreción del derecho. Gonzalo Armienta, expresa que en el

---

<sup>39</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Derecho Procesal Fiscal*, 2ª. ed., edit. Cárdenas, México, 1975, p. 53.

conflicto de voluntades, es donde falla la tesis carnelutiana, cuando estima que la sola finalidad del proceso es la justa composición del litigio. Así entonces, existen situaciones jurídicas encuadradas como simples transgresiones al mandato de la ley, en las cuales no hay el conflicto de intereses, y, sin embargo se hace necesario la incoación del proceso y su desarrollo para lograr la restauración del orden jurídico violado.

Humberto Briseño Sierra, considera que la noción de litigio que propone la doctrina italiana, no es aplicable a la materia tributaria o fiscal, similar a lo que sucede en materia penal en donde el titular de la acción procesal es el ministerio público frente al procesado y entre ambos sujetos no existe ninguna controversia sustantiva; por ello, sostiene que tampoco es aceptable esta noción cuando quienes se oponen en materia fiscal es la administración pública y el particular, para precisar lo anterior se señala como ejemplo la condonación y reducción del crédito fiscal, a que aluden los artículos 39 y 74 del Código Fiscal de la Federación<sup>40</sup>; en donde claramente observamos como el Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general puede condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios; asimismo la Secretaría de Hacienda Crédito Público podrá condonar las multas por infracción a las disposiciones fiscales.

Como se observa, estos procedimientos que han sido definidos como a posteriori, se institucionalizan como una posibilidad de resolver el conflicto; por lo que es irrelevante que

---

<sup>40</sup> Art. 39 del Código Fiscal de la Federación.- "El ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

I.- Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias..."

Art. 74.- "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá condonar las multas por infracción a las disposiciones fiscales, inclusive las determinadas por el propio contribuyente, para lo cual apreciará discrecionalmente las circunstancias del caso y, en su caso, los motivos que tuvo la autoridad que impuso la sanción..."

haya conflicto de intereses entre las partes para llegar a un resultado pacífico y que se agote la vía legal; lo importante señala Briseño Sierra está:

“...en que esos procedimientos implican la existencia de dos puntos (jurídicos) de vista que no son plenamente coincidentes. El encargado de ejercer el poder controlador *a posteriori*, debe atender a un problema lógico jurídico, ya se trate de la aplicación de normas o de la comprobación de hechos. La situación necesita estar cuestionada, en el sentido de que respecto a la misma, se ofrecen a ese sujeto razonamientos distintos que se presentan como procedentes o fundados.”<sup>41</sup>

Para comprender esta situación es necesario, separar a los sujetos que están presentes antes de aplicar el control, de los que intervienen en el procedimiento que se aplica, ya que son situaciones distintas; un ejemplo en el que con mucha claridad puede demostrarse esta diferenciación lo encontramos en los aprovechamientos, específicamente las conocidas *multas no fiscales*, en donde la autoridad que las impone es diferente de la que procede al cobro coactivo.

Otro aspecto que debe separarse, es la distinción entre justicia coordinada y justicia supra a subordinada; esta última es administrada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, creado precisamente para ejercer jurisdicción sobre este tipo de relaciones, es decir vínculos legales de Derecho Público, que surgen entre el Estado como ente soberano y los particulares como gobernados; en cambio en la justicia coordinada las materias que se ventilan son de jurisdicción civil y mercantil, en las cuales, como señala Gregorio Sánchez León “...ejercen los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial, instituidos para dirimir los

---

<sup>41</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Derecho Procesal Fiscal*, 2ª. ed., edit. Cárdenas, México, 1975, p. 53.

conflictos jurídicos, en las relaciones legales de coordinación, que surgen en el Derecho Privado entre los particulares.”<sup>42</sup>

Aunque, más adelante cuando nos refiramos a la naturaleza del juicio contencioso administrativo, trataremos el tema del *litigio fiscal*, los actos que pueden generar la contienda administrativa, según lo establece Andrés Serra Rojas:

- a) Deben ser actos administrativos, fundados en leyes administrativas.
- b) O sea los que emanan de la autoridad pública administrativa.
- c) En el desenvolvimiento de la gestión administrativa.<sup>43</sup>

Como se observa, el litigio administrativo difiere del litigio civil, ya que los sujetos de la relación jurídica administrativa, como se estableció líneas atrás tienen una peculiaridad al intervenir la administración pública federal como sujeto activo.

## 1.5. AUXILIO JURISDICCIONAL

El objetivo de estudiar el tema *auxilio jurisdiccional*, tiene especial interés para esta investigación ya que su finalidad es comprender en qué consiste la cooperación en la función jurisdiccional cuando ésta se lleva a cabo por tribunales administrativos, entiendo por ello, el apoyo entre los organismos públicos encargados de la tarea de resolver conflictos. Como se dijo anteriormente, los litigios entre la administración pública y los particulares en el sistema

---

<sup>42</sup> SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio, *Derecho Fiscal Mexicano*, 9ª. ed., edit. Cárdenas, México, 1994, p. 440.

<sup>43</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, edit. Porrúa, México, 1997, 1ª parte, p. 785.

jurídico mexicano son resueltos por tribunales administrativos, por lo que es importante conocer cuál es el mecanismo para que se materialice el auxilio jurisdiccional.

Cuando los procesos administrativos, se confían a órganos jurisdiccionales que se ubican en una organización judicial, el auxilio para realizar sus funciones estará sometido a la regulación común de las legislaciones procesales de los ordenamientos respectivos, sin que exista ninguna especialidad por el hecho de que el órgano jurisdiccional tenga limitado su conocimiento a las pretensiones fundadas en derecho administrativo. En cambio en los sistemas jurídicos en que tales órganos no estén encuadrados en la común organización judicial, bien por ser independientes o por encuadrarse en la administración pública, aun dotados de independencia que permita considerarlos jurisdiccionales, como es el caso de México, el auxilio jurisdiccional será diferente. La doctrina ha reconocido la existencia de tres formas para que se de el auxilio jurisdiccional conocidas como: *intrajurisdiccional*, *estatal* e *internacional*.

Es *intrajurisdiccional* cuando los órganos a los que se confía la jurisdicción en materia administrativa están encuadrados en la común organización judicial, o lo que es lo mismo forman parte del Poder Judicial, el régimen de colaboración se hará auxiliándose mutuamente en la práctica de las diligencias que fuesen necesarias. A través de la *suplica*, cuando el auxilio lo solicita de órgano de superior grado se denomina *suplicatorio*, si se solicita de un órgano de igual grado la forma es de *exhorto*; si de un órgano inferior, la forma de *carta-orden* o *despacho*, si es subordinado, pues si no es habrá de hacerse a través del superior de éste que ejerza la jurisdicción en el mismo grado que el exhortante.

Si el órgano al que se confía la jurisdicción en materia administrativa es como el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, que no está integrado en la común organización judicial, no podrá utilizarse las vías de comunicación antes mencionadas; sin que esto signifique que no haya comunicación y auxilio jurisdiccional, ya que todos los órganos del Estado deben prestarse cooperación.

El auxilio jurisdiccional estatal, no es otro que la posibilidad de solicitar apoyo a los órganos de distinta naturaleza y encuadrados en poderes distintos; para lo cual se usará la forma de oficio y comunicación, si el órgano jurisdiccional se dirige a determinados funcionarios cualificados en sus funciones por cierta vinculación a los jurisdiccionales.

El auxilio jurisdiccional internacional se presenta en caso de que hubiere necesidad de practicarse una diligencia en país extranjero, para lo cual se dirigirán las comunicaciones por el conducto y en la forma establecida en los tratados y, a falta de éstos, en la que determinen las disposiciones generales de gobierno.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

#### 2.1. ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

El 1º de enero de 1937, entra en vigor la Ley de Justicia Fiscal promulgada el 27 de agosto de 1936, en su contenido se prevé la creación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación con competencia Federal y como un órgano colegiado.

En el México colonial, el sistema de impartición de justicia empezó a evolucionar desde los inicios del siglo XVI, en esos tiempos existía la Ley 35, Título XV, la cual disponía que "De todas las cosas que los Virreyes y Gobernadores proveyeran a título de gobierno está ordenado por si alguna parte se sintiera agraviada pueda apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias".<sup>44</sup> Este sistema alcanzó su culminación en la Real Ordenanza en el Reino de la Nueva España, expedida en 1786, exceptuándose las materias de Hacienda Real, las cuales quedaban a cargo de una Junta Superior de Hacienda; más adelante se facultó a los Virreyes para conocer de las apelaciones en contra de las resoluciones adversas que conocían materias judiciales y administrativas; posteriormente en la Constitución de Cádiz de 1812, se creó el Consejo de Estado siguiendo el modelo francés; la Constitución de Apatzingán de 1814, siguió la tradición norteamericana dejando la resolución de controversias del orden administrativo al Poder Judicial.

---

<sup>44</sup> DÍAZ GONZÁLEZ, L. R., *Tribunal Fiscal de la Federación, Ley Orgánica Comentada*, 2ª. ed., edit. Ecasa, México, 1992, p. 15.

Desde el triunfo de la Reforma y la restauración de la República hasta el año de 1936, la justicia administrativa, estaba encomendada al Poder Judicial, es decir para la solución de los conflictos el Estado mexicano entre los particulares y la administración pública \_\_\_\_\_ especialmente la fiscal \_\_\_\_\_ el sistema que prevaleció fue el *anglosajón*; según lo marcaba la tradición secular del contencioso administrativo, este régimen únicamente fue suspendido por la *Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 25 de mayo de 1853*, bajo el gobierno de la República Central, en donde aparece el Consejo de Estado con calidad de Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Dicha ley también se conoce como *la Ley Lares*, en honor de Don Teodosio Lares quien la creó, organizando y determinando el sistema de impartición de justicia administrativa, dentro del concepto de lo contencioso administrativo en México.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, durante el régimen liberal, se prohibió terminantemente la posibilidad de que dos o más poderes se reuniesen en una sola persona o corporación, lo que trajo como consecuencia la competencia exclusiva del Poder Judicial en asuntos de carácter contencioso administrativo; retornando el sistema norteamericano, lo que como ya se ha dicho motivó la generación de amplias discusiones entre los juristas, unos a favor y otros en contra; no obstante, predominó el sistema fijado por la Constitución mencionada, el cual abrogó a la Ley de Lares y todas las disposiciones legales anteriores que se opusieran a sus principios.

Durante el Imperio de Maximiliano de Habsburgo se desconoció al gobierno liberal y en consecuencia a la Constitución de 1857 y se creó la *Ley del 4 de Diciembre de 1864*, la cual establecía el Consejo de Estado, siguiendo al modelo francés, este Consejo debía entre otras

cosas crear y dar forma al contencioso administrativo. Posteriormente y restablecida la República en nuestro país, la Constitución de 1857 retomó su vigencia, hasta ser sustituida por la de 1917 que al inicio reconoció como válido el sistema judicialista de impartición de justicia administrativa, esto es, hizo competentes a los miembros del Poder Judicial para la resolución de asuntos administrativos, sin reconocer la posibilidad de que existieran tribunales administrativos; de esta manera y hasta antes de 1936, como se mencionó al inicio de estos breves antecedentes, los particulares sólo contaban con el *juicio de amparo* para impugnar, en casi todos los casos, las decisiones tomadas por los órganos de la Administración Pública, siempre y cuando fuesen contrarios a sus intereses.

Las leyes administrativas y fiscales tanto en su contenido sustantivo como procedimental, comenzaron a quedar obsoletas, esta realidad hizo que se gestara un fenómeno participativo de los particulares, especialmente en materia fiscal y comenzaron a realizarse una serie de convenciones fiscales organizadas por los particulares y por la Federación que presentaban ponencias que al escucharlas se advertía lo anacrónico de nuestro sistema; convirtiéndose en verdaderos congresos de Derecho Fiscal.

El ministro M. Azuela, en ocasión de la nueva Ley de Justicia Fiscal comentó las relaciones entre los contribuyentes y las autoridades hacendarias de 1917 a 1936 fueron:

“...el particular no gozaba antes de medios efectivos de defensa en contra de las arbitrariedades de las autoridades fiscales; no existía propiamente un sistema; el juicio de oposición ante los tribunales federales; recursos administrativos de alcance limitado tramitados ante dependencias de la Secretaría; y el Juicio Constitucional de Amparo, funcionaba en ambiente precario, complicado y

confuso como medios de impugnación de las resoluciones citadas en materia tributaria”.<sup>45</sup>

Y es que, como se ha dicho; en un primer momento lo único que procedía contra las arbitrariedades de las autoridades administrativas, era el juicio de amparo; sin embargo, dado el contenido de las fracciones I y III del artículo 104 constitucional, se planteó la situación que con base en tales disposiciones se admitiese o no la sustanciación de un *juicio común de oposición*, diferente del extraordinario al Juicio de Amparo, en el cual los gobernados pudieran discutir la legalidad de los actos administrativos, a pesar de que la fracción I del precepto indicado se refería únicamente a controversias del orden civil y penal; ante esta polémica se promulga la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en 1934*, definiéndose la situación de duda existente, y confiriendo competencia a los jueces de distrito y a los tribunales de circuito, en primera instancia y en apelación, respectivamente, para conocer de controversias planteadas con motivo de la aplicación de leyes federales, acerca de la legalidad o subsistencia de actos y procedimientos administrativos.<sup>46</sup>

Finalmente el 27 de agosto de 1936 se elaboró la Ley de Justicia Fiscal que estableció al Tribunal Fiscal de la Federación como un tribunal con autonomía para dictar sus fallos, con la creación de este tribunal se suprimen el *Jurado de Infracción Fiscal* y la *Junta Revisora de Impuesto sobre la Renta*; entrando vigor el 1 de enero de 1937.

---

<sup>45</sup> Citado por PORRAS Y LÓPEZ, Armando, op. cit., p. 116.

<sup>46</sup> DÍAZ GONZÁLEZ, Luis Raúl, *Medios de defensa fiscal*, 4ª. ed., Gasca Sicco, México, 2005, p. 36

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se puede leer:

“Con motivo de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, que se realiza en ejercicio de la facultades que para la organización de los servicios hacendarios fueron concedidas al Ejecutivo por el Congreso General en decreto de 30 de diciembre de 1935, es conveniente dar a conocer las ideas directrices de dicha ley, que representa el primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de la autoridad \_\_\_ tanto por lo que hace a facultades, como a forma de proceder y a situación orgánica\_\_\_ que es indispensable para que puedan desempeñar con eficacia funciones de control de la Administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares... A este respecto conviene recordar que en una tendencia respetable de la doctrina constitucional mexicana, es el juicio de amparo la única vía para la intervención de la autoridad judicial en asuntos administrativos, por lo que, mientras que el amparo se respete no será herido el sistema... En cuanto al problema de la validez constitucional de la ley que crea un tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien, como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales administrativos independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción, ya apuntada, a los tribunales federales en vía de amparo, nada se opone, en cambio, a la creación de tribunales administrativos que, aunque independientes de la Administración activa, no lo sean del Poder Judicial... El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de 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 este Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa...”<sup>47</sup>

Siguiendo con la evolución que ha tenido el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, el 31 de diciembre de 1938 se promulgó el primer Código Fiscal de la Federación, incorporándose íntegramente la Ley de Justicia Fiscal, creada apenas dos años antes; como se

<sup>47</sup> Citado por ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, op. cit., pp. 121 y 122.

puede apreciar desde la aparición de la Ley de Justicia Fiscal para posteriormente dar origen al código, la tradición jurídica mexicana se apartó del sistema angloamericano, que tiene como característica principal que las controversias administrativas se resuelvan por los tribunales del Poder Judicial Federal.

Es importante mencionar que en un principio el Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con el título y finalidad que se le atribuyó al ser creado, tuvo perfectamente delimitada su competencia; pero conforme iba transcurriendo el tiempo comenzaron a agregar materias a su jurisdicción, *asuntos que no tiene naturaleza fiscal*; por esta razón la *Ley de Depuración de Créditos a cargo del gobierno federal del 31 de diciembre de 1941*, autorizó al Ejecutivo Federal para que por conducto del Tribunal Fiscal de la Federación depurara y reconociera las obligaciones no prescritas a cargo del gobierno de la República. Cabe mencionar que esta ampliación de competencia fue considerada violatoria del artículo 105 de nuestra Constitución y, por ende, calificada como no obligatoria para dicho órgano jurisdiccional.

En enero del año de 1943, se continúa ampliando la competencia del tribunal, y se le atribuyeron los juicios iniciados en contra de la determinación, liquidación y percepción de créditos derivados de la Ley del Seguro Social; en junio del mismo año, se le asignó el conocimiento de una instancia contenciosa administrativa para examinar la procedencia de los requerimientos en materia de fianzas.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Facultad suprimida en 1951 y restaurada en 1954.

Cualquier duda sobre la constitucionalidad de este Tribunal desapareció en el año de 1946 cuando en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de ese año, se reformó la fracción I del artículo 104 constitucional y se creó la figura de la revisión fiscal, misma que podía hacerse valer por parte de las autoridades en contra de los fallos dictados por el Tribunal Fiscal de la Federación, adversos a sus propios intereses jurídicos; con esta reforma se reconoce la existencia de tribunales administrativos, por cuanto se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer, a través de los recursos ordinarios que establecieran las leyes, de las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos creados por Ley Federal, siempre que dichos tribunales estuviesen dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

En 1961 por decreto del 31 de diciembre del mismo año, se le dio competencia al Tribunal Fiscal de la Federación, para conocer de inconformidades planteadas contra resoluciones que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones a que tienen derecho los miembros de las fuerzas armadas. Dicho decreto también declaró competente al tribunal para decidir controversias motivadas por la interpretación y cumplimiento de los contratos de obra pública, celebrados por dependencias del gobierno federal.

En enero del año de 1966, se adicionaron otras materias al Tribunal Fiscal de la Federación relacionadas con las oposiciones en contra de los acuerdos en materia de pensiones civiles y *contra todas las multas impuestas por las autoridades administrativas federales* y las correspondientes del Distrito Federal. Un año más tarde en 1967 se reforma y adiciona la constitución nuevamente en el artículo 104, concretamente a la fracción I, admitiendo que leyes federales pueden establecer Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se

presenten entre la administración pública, ya sean de la Federación o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento y el procedimiento y los recursos en contra de sus resoluciones.

La reforma en cuestión fijó la existencia del Recurso de Revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones definitivas de tales tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes correspondientes y siempre que dichas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa.

El 1 de abril de 1967 inició su vigencia la *primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación*, la cual fue creada al amparo de la reforma constitucional de ese mismo año; en esta ley se siguieron los criterios establecidos por el Código Fiscal de la Federación de 1938, en lo que concierne a su estructura y funcionamiento, pese a que ya contábamos con un nuevo Código Fiscal de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1966<sup>49</sup> que abrogó al de 1938, en dicho cuerpo normativo se marcó el recurso de revisión ante el pleno del órgano jurisdiccional, para uso de las autoridades que se considerasen afectadas, y en contra de resoluciones que decretasen o negasen sobreseimientos y de las que le pusieran fin al juicio.

Cabe señalar que hasta el momento de su derogación el código de 1938, "...no originó mayores problemas para la hacienda pública y los contribuyentes. Los defectos de técnica

---

<sup>49</sup> Comenzó a tener vigencia hasta el 1 de abril de 1967.

legislativa de que adolecía se corrigieron mediante diversas reformas durante sus 28 años y 3 meses de vigencia.”<sup>50</sup>

En 1976, el artículo 73 constitucional se reformó para darle atribuciones al Congreso de la Unión y estableciera de tribunales administrativos, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, el 1 de agosto del año de 1978 entró en vigor una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la que de acuerdo con una de las directrices fundamentales de la reforma administrativa de la época consistente en la desconcentración de funciones, se afectó íntegramente la estructura original del órgano colegiado, sustituyéndola por una organización regionalizada.

De conformidad con dichas reformas, el tribunal se compuso de una Sala Superior que fungiría como coordinadora y que actuaría como revisora de las sentencias de las denominadas salas regionales, mismas que se distribuyeron en el territorio nacional.

En enero del año de 1988 inició su vigencia una nueva reforma Constitucional, la cual afectó los artículos 73 y 104, con la finalidad justificar y determinar claramente la existencia de tribunales de lo contencioso administrativo como parte del Sistema Nacional de Impartición de Justicia Administrativa, asimismo este mismo año se modificó la estructura del tribunal.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1988, además de modificar su estructura le retiró la competencia a la Sala Superior para conocer del recurso de revisión, dándole capacidad para hacerlo a los Tribunales Colegiados del Circuito, con jurisdicción en

---

<sup>50</sup> MARTÍNEZ LARA, Ramón, *El sistema contencioso administrativo en México*, edit. Trillas, México, 1990, p.102.

el lugar donde resida la sala que dictó la resolución materia de la impugnación. Se eliminó el recurso de queja y se modificó la forma de elaborar la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual debe ser congruente con la que fijen las partes integrantes del Poder Judicial Federal.

Se le asignó competencia a la Sala Superior en aquellos juicios que revistan características especiales, tanto por cuantía como por materia. Se le atribuyeron ciertas facultades a las salas, para poder hacer cumplir sus determinaciones. Dentro de ellas encontramos la imposición de sanciones económicas y la posibilidad de proceder en contra del servidor público responsable, por no acatar las decisiones del tribunal.

En la reforma de enero de 1990 a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, se le atribuyó competencia a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer el Recurso de Revisión contra fallos dictados por los Tribunales Colegiados, en materia de lo Contencioso Administrativo.

En el Diario Oficial de la Federación de 1995 *se publicó una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación* para ajustarla a las nuevas políticas en materia de administración de justicia.

En el 2001, con el gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada, se aprobó una serie de cambios al Tribunal Fiscal de la Federación, modificando la denominación de este Cuerpo Colegiado para llamarse “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa” para lo cual también se reformó su Ley Orgánica. Es importante señalar que se modifica la estructura de

las regiones, con la intención de acercar la justicia administrativa a quienes quieran acudir a ella. Por lo tanto, se habilita a la Sala Superior para crear nuevas regiones y salas en cada una de las diferentes zonas.

Igual de importante y sin que nos extendamos en el tema porque habrá un apartado especial para ello se replantea la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para ajustarla a las recientes modificaciones hechas a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, *principalmente en lo que se refiere a la afirmativa ficta que previene el ordenamiento citado.*

Finalmente, en la actualidad contamos con una nueva Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, que será estudiada en otro parágrafo.

## **2.2. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL**

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integra con una Sala Superior y por Salas Regionales. El Presidente de la República, con la aprobación del Senado, nombrará a los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para integrar la Sala Superior o las Salas Regionales.

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se compondrá de once magistrados especialmente nombrados para integrarla, de entre los cuales elegirán al Presidente del Tribunal. La Sala Superior del Tribunal actuará en Pleno o en dos Secciones. El

Pleno se compondrá de los magistrados de la Sala Superior y del Presidente del Tribunal, bastando la presencia de 7 de sus miembros para que pueda sesionar.

Las Secciones de la Sala Superior se integrarán con cinco magistrados de entre los cuales elegirán a sus Presidentes. Bastará la presencia de cuatro de sus integrantes para que pueda sesionar la Sección. El Presidente del Tribunal no integrará Sección.

Las resoluciones de las Secciones de la Sala Superior se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, cambiará de Sección.

El Tribunal tendrá Salas Regionales integradas por tres magistrados cada una. Para que pueda efectuar sesiones una Sala será indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver bastará mayoría de votos.

El territorio nacional se dividirá en las regiones con los límites territoriales que determine la Sala Superior, conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las regiones habrá el número de Salas que mediante acuerdo señale el Pleno de la Sala Superior, en donde se establecerá su sede, su circunscripción territorial, lo relativo a la distribución de expedientes y la fecha de inicio de funciones.

Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se señalan en el artículo 11 de esta Ley con excepción de los que corresponda resolver al Pleno o a las Secciones de la Sala Superior, de los cuales se encargarán de la instrucción. Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.

El Reglamento interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, expedido mediante acuerdo G/34/2003 del Pleno de la Sala Superior, con fundamento en el artículo 16 fracción X de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; en su Capítulo Noveno relativo a las Salas Regionales en el artículo 23 señala que para los efectos del artículo 28 de la Ley, el territorio nacional se divide en las regiones con los límites territoriales siguientes:

- I. Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California;
- II. Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora;
- III. Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa;
- IV. Norte Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua;
- V. Norte Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila;
- VI. Noreste, que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas;
- VII. Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit;
- VIII. Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes;

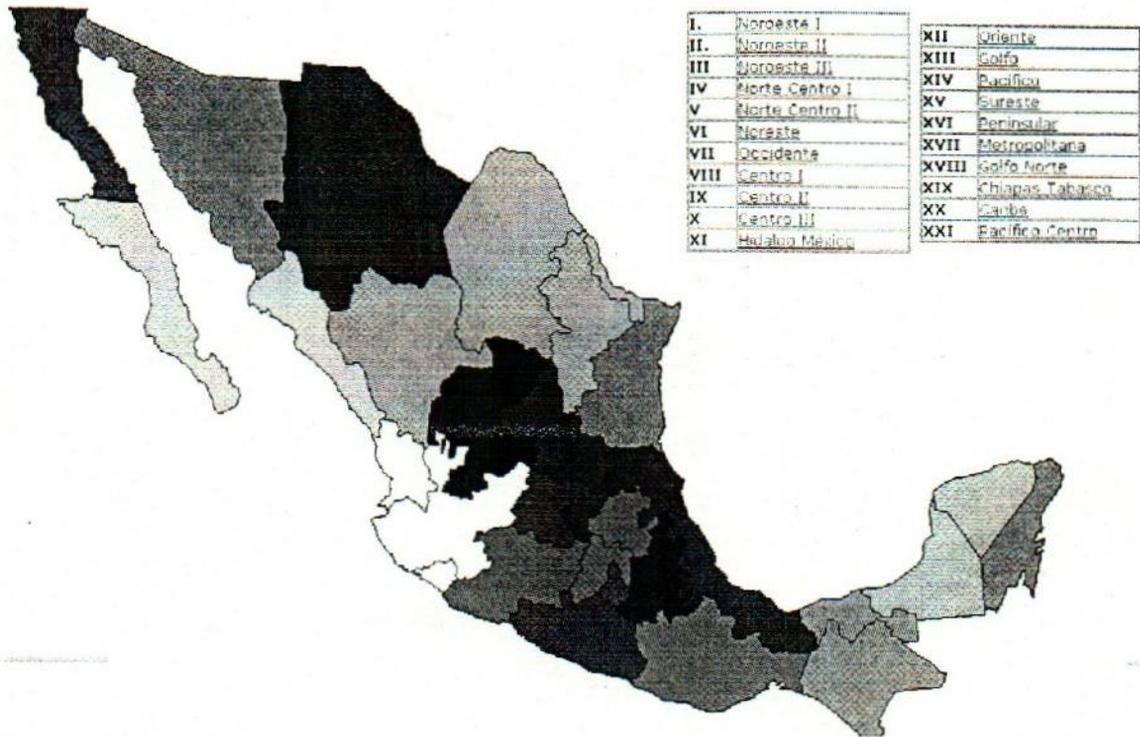
- IX. Centro II, que comprende los Estados de San Luís Potosí y Querétaro;
- X. Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán;
- XI. Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México;
- XII. Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla;
- XIII. Golfo, que comprende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

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

- I. Región del Noroeste I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste I, con sede en la Ciudad de Tijuana, Estado de Baja California;
- II. Región del Noroeste II: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste II con sede en Ciudad Obregón, Estado de Sonora;
- III. Región del Noroeste III: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste III, con sede en la Ciudad de Culiacán, Estado de Sinaloa;

- IV. Región del Norte-Centro I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Norte-Centro I, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Estado de Chihuahua;
- V. Región del Norte-Centro II: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional del Norte-Centro II y Segunda Sala Regional del Norte-Centro II, ambas con sede en la Ciudad de Torreón, Estado de Coahuila;
- VI. Región del Noreste: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional del Noreste y Segunda Sala Regional del Noreste, ambas con sede en la Ciudad de Monterrey, Estado de Nuevo León;
- VII. Región de Occidente: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional de Occidente y Segunda Sala Regional del Occidente, ambas con sede en la Ciudad de Guadalajara, Estado de Jalisco;
- VIII. Región del Centro I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro I, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Estado de Aguascalientes;
- IX. Región del Centro II: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro II, con sede en la Ciudad de Querétaro, Estado de Querétaro;
- X. Región del Centro III: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro III, con sede en la Ciudad de Celaya, Estado de Guanajuato;
- XI. Región Hidalgo-México: Tres Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional Hidalgo-México, Segunda Sala Regional Hidalgo-México y Tercera Sala Regional Hidalgo-México, con sede en Tlalnepantla, Estado de México;
- XII. Región de Oriente: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional de Oriente y Segunda Sala Regional de Oriente, ambas con sede en la Ciudad de Puebla, Estado de Puebla;
- XIII. Región del Golfo: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Golfo, con sede en la Ciudad de Jalapa, Estado de Veracruz;

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



## 2.3. MISIÓN, OBJETIVOS Y POLÍTICAS ESTRATÉGICAS

### 2.3.1. Misión

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir justicia administrativa resolviendo, en forma honesta y gratuita, las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, de manera pronta, completa e imparcial, para contribuir al avance del Estado de Derecho en México, al salvaguardar el respeto del orden jurídico, la seguridad, la paz social y el desarrollo democrático.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> <http://www.tff.gob.mx/quienes/mision.htm>

### 2.3.2. Objetivos

- Lograr la plena jurisdicción y mejorar la facultad de imperio del tribunal.
- Lograr consolidar la especialización.
- Lograr la transformación de la segunda instancia.
- Lograr la excelencia en el servicio.
- Optimizar la imagen.
- Contar con personal altamente motivado y capacitado.<sup>52</sup>

### 2.3.3. Políticas estratégicas

- Es propósito fundamental del plan estratégico, distinguir el trabajo en el Tribunal, como el mejor servicio público de impartición de justicia en México; esto es, que sea honesto, oportuno y de alta calidad.
- Todos los involucrados en el proceso jurisdiccional, deberán cumplir con los plazos establecidos en los estándares de oportunidad para la realización de los actos del procedimiento.
- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa considera como primera prioridad servir a las partes sin más límites que los establecidos por la ley.
- Los Magistrados y Secretarios deberán cumplir con sus obligaciones jurisdiccionales con una jornada mínima efectiva de 8 horas.

---

<sup>52</sup> <http://www.tff.gob.mx/quienes/objetivos.htm>

- Todo el personal deberá procurar conservar la limpieza, el orden y la buena presentación, dentro de sus áreas de trabajo.
- Los Magistrados y el personal profesional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa consideran indispensable promover su desarrollo profesional y en especial, mantenerse actualizados en las materias competencia del Tribunal.
- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa considera de alta prioridad la capacitación y el desarrollo profesional del personal, el cual es responsabilidad de cada uno, ya sea tomando o impartiendo cursos formativos diversos. Los jefes deberán orientar, apoyar y dar facilidades a su personal para que éstos se lleven a cabo.
- Todas las personas que trabajan en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberán tratar con respeto a sus jefes, compañeros y colaboradores. El trabajo de cada persona se reconoce como valioso e importante. El trato con los subordinados debe ser cordial y amable.
- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa considera de alta prioridad establecer un órgano de magistrados que además de dictar las políticas de capacitación y carrera jurisdiccional, dicte las de evaluación, remuneración y estímulo del personal profesional del Tribunal; el Contralor Interno quedaría subordinado a este órgano.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> <http://www.tff.gob.mx/quienes/politicas.htm>.

## 2.4. COMPETENCIA MATERIAL

El tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, es decir que no admitan recurso administrativo o cuando la interposición sea optativa. La competencia material de las salas regionales se encuentra marcada en el Capítulo II intitulado De la competencia material del tribunal, específicamente en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que se deduce que las salas regionales tienen competencia en razón de la materia y del territorio. Por razones de interés transcribiremos dicho numeral; no sin antes hacer hincapié que “inicialmente, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación era exclusivamente para dirimir controversias derivadas de actos o resoluciones de las autoridades fiscales, tal y como se advertía del artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal...”<sup>54</sup>

**“Artículo 11.** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.
- III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

---

<sup>54</sup> GARCÍA CACERES, Jorge Alberto, “Evolución de la Justicia Fiscal y Administrativa en el Tribunal Fiscal de la Federación”, *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*, México, Año II Enero-Marzo 1997, Número 3, pp.66-93.

- V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

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

- VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.
- VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.
- IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.
- X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.
- XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
- XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

- XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.
- XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.”

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

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

Cuando estamos hablando de competencia del Tribunal, es necesario hacer mención de la tesis del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación correspondiente al mes de Noviembre de 1999 dictada en revisión fiscal 46/99 misma que determina que en aplicación a lo previsto por el Artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, vigente hasta el 30 de Abril del año 2000, el anterior Tribunal Fiscal de la Federación tiene competencia para conocer de los juicios que fueren interpuestos en contra de resoluciones dictadas en recurso de revisión, según lo previsto por el artículo 83 de la Ley referida al mencionar:

“Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda”<sup>55</sup>

Esta disposición que en realidad no varía mucho con la anterior, lo que hace es adicionar un segundo párrafo que en términos generales hace extensivo en contra de actos de autoridad de organismos descentralizados, así como de servicios que el Estado preste por conducto de dichos organismos o los contratos que celebren los particulares con los mismos.

De igual manera la ampliación de la competencia del tribunal, se da con la reforma efectuada por el Congreso de la Unión a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 1º que deja de mencionar como materias excluidas en su ámbito material a los asuntos relativos al ámbito financiero, al señalar en su parte conducente:

---

<sup>55</sup> Artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo vigente.

“Artículo 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de los dispuesto...

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.”

Al respecto Ignacio Orendain Kunhardt, sostiene que en lo tocante a las entidades de participación estatal mayoritaria de índole financiero, únicamente quedan sujetas a las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; lo concerniente a la mejora regulatoria.<sup>56</sup>

Con las modificaciones mencionadas, se da la Reforma Fiscal para el año 2001 y en lo que se refiere al ámbito competencial por materia del Tribunal Fiscal de la Federación, se reforma la Ley Orgánica del Tribunal, concretamente el artículo 11 que hemos transcrito en su fracción XIII que permite conocer al Tribunal de nueva denominación, de los asuntos que se interpongan en contra de resoluciones dictadas por autoridades administrativas que finalicen un procedimiento administrativo, aquéllas otras que pongan fin a una instancia y, finalmente las que resuelvan un expediente; con lo anterior se da una extensión universal, en el ámbito administrativo a la competencia del ahora denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Como se desprenden de esta ampliación de competencia toda tramitación ante cualquier Secretaría de Estado o Comisión Nacional de tanta proliferación en que se emita una resolución derivada de un procedimiento, de una instancia o simple expediente, serán susceptibles de ser sometidos a debate ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; a guisa de ejemplo señalaremos los siguientes ordenamientos:

---

<sup>56</sup> ORENDAIN KUNHARDT, Ignacio, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo (Análisis y Comentarios)*, 7ª. ed., edit. Themis, México, 2003, p. 4.

- a) Ley del Banco de México
- b) Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior
- c) Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito
- d) Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.
- e) Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.
- f) Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
- g) Ley del Mercado de Valores.
- h) Ley General de Bienes Nacionales.
- i) Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- j) Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación originada por la Emisión de Ruido.<sup>57</sup>

En materia de competencia se ha dicho que con la reforma a la que hemos venido aludiendo, efectivamente ampliaron la competencia del Tribunal con la finalidad de consolidarlo como un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ya que además de enfrentar el trámite de juicios fiscales, deberá conocer nuevas materias administrativas, las que, especialmente, han dado lugar a los problemas de regulación procesal, entre ellos las reglas en materia de suspensión.

Sin que pretendamos analizar en detalle esta figura, nos parece interesante la apreciación que hace Reséndiz Núñez, sobre el particular.

---

<sup>57</sup> Este último con el inconveniente de que se trata de un Reglamento, el cual según la fracción IX del artículo 8 de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no procede su impugnación a través del juicio de nulidad.

“El apresuramiento y sigilo en la aprobación de la reforma tomó desprevenidos tanto al Tribunal, ahora Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como al Poder Judicial de la Federación, porque los integrantes de uno y otros se enteraron tardíamente de que debían conocer de los asuntos o dejar de conocer de ellos, entre otras razones porque la Ley Orgánica del Poder Judicial siguió confirmando competencia a los Jueces de Distrito en materia administrativa para conocer, además de los juicios de amparo, ‘De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas’, como dispone la fracción I del artículo 52 de esta ley. Además, ante la falta de precisión del Código Fiscal de la Federación, se abrió un espacio muy amplio para interpretar el principio de definitividad y la procedencia del amparo, considerando las reglas de suspensión”.<sup>58</sup>

## 2.5. INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Emilio Margáin Manautou, sostiene que puede sentarse una regla general para otorgarle competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y esta puede resumirse como la posibilidad de conocer de toda controversia que se suscite entre los particulares y el Estado con las salvedades siguientes:

- a) Es incompetente para conocer de la inconstitucionalidad de un ordenamiento expedido por el Poder Legislativo.
- b) Es incompetente para conocer de la inconstitucionalidad de reglamentos gubernativos y de policía expedidos por el Poder Ejecutivo.

---

<sup>58</sup> RESÉNDIZ NÚÑEZ, Cuauhtémoc, *La Suspensión en el Procedimiento Contencioso Administrativo*, Barra Mexicana-Colegio de Abogados, Derecho Fiscal, p. 1333.

- c) Es incompetente para conocer de inconformidades sobre actos políticos o de gobierno del Poder Ejecutivo.
- d) Es incompetente para conocer de inconformidades sobre actos del Poder Judicial.<sup>59</sup>

Como se mencionó en el tema que antecede, la competencia del hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, desde la Ley de Justicia Fiscal hasta la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ha venido aumentando, al grado de que hoy su nombre no corresponde enteramente a su competencia.

De conformidad con el artículo 104 constitucional, compete a los Tribunales Colegiados de Circuito conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo que se refiere la fracción **XXIX-H** del artículo 73 de ese mismo ordenamiento; sólo en los casos que señalen las leyes y aquellos especiales, en los términos de la Ley de Amparo, por el Pleno de la Corte, o Salas del mismo, o cuando las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito declaren la inconstitucionalidad de una ley o reglamento.

Para abordar el tema del porqué el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no conoce de la constitucionalidad de una ley, es necesario recordar el contenido del artículo 49 constitucional<sup>60</sup> que estatuye la división de poderes; ahora bien, si el tribunal de anulación en México tuviese competencia para conocer de la constitucionalidad de una ley expedida por

<sup>59</sup> Cfr. MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo De Anulación o de ilegitimidad*, 12ª. ed., edit. Porrúa, México, 2004, p. 95.

<sup>60</sup> Art.- 49. "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el Artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo a través de su *tribunal* estaría juzgando actos del poder legislativo.

Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció jurisprudencia en los términos siguientes: “El Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para estudiar y resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley, ya que tal facultad corresponde al Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo.”<sup>61</sup>

A partir de esta tesis, se suscitaron una serie de interpretaciones, dando lugar a que los particulares demandaran ante el tribunal la nulidad de una resolución en virtud de que la disposición en que se fundaba la autoridad había sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante sentencias que forman jurisprudencia definida, las Salas de dicho Tribunal se declararon incompetentes, argumentando que de aplicar la jurisprudencia que se les invocaba significaría arrogarse una competencia que constitucionalmente no tienen. Al efecto, se ha dicho:

“Se dice que existiendo jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declarando inconstitucional el decreto reformativo de la Ley de Instituciones de Fianzas que se aplica a la quejosa, el Tribunal Fiscal debió de haberla aplicado. Al hacer este razonamiento la quejosa, olvida que el Tribunal Fiscal, como tribunal de anulación, sólo juzga sobre la exacta aplicación de la ley, porque los problemas de constitucionalidad no son de su competencia y en tal virtud, la Sala responsable no tenía obligación de aplicar la jurisprudencia indicada por la quejosa, y por lo mismo no pudo cometer la violación que se le imputa, de lo que resulta lo infundado del agravio que se analiza.”<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Visible en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, Jurisprudencia de la SCJN, de los fallos pronunciados de 1917 a 1965, Parte I, Pleno, p. 74.

<sup>62</sup> Juicio de Amparo núm. 1438/56, promovido ante el Juzgado Segundo de Distrito del Distrito Federal, en Materia Administrativa. Criterio adoptado por el Pleno del Tribunal Fiscal en resolución del 8 de enero de 1964.

Los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo son claros al establecer que la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la de sus Salas y la de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los tribunales administrativos, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuyas Salas ya respetan ello.

Habiéndose declarado la inconstitucionalidad de una ley, el Pleno de la Corte, en su Jurisprudencia P/J 38/2002, recaída en la Contradicción de tesis 6 /2002, aprobada el 29 de agosto de 2002, viene a dar respuesta a la duda que aún existía entre Tribunales Colegiados de Circuito, respecto a la *incompetencia* que tenía el entonces Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de leyes al resolver:

“JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SE ENCUENTRA OBLIGADO A APLICARLA, SIEMPRE QUE SEA PROCEDENTE, AL JUZGAR LA LEGALIDAD DE UN ACTO O RESOLUCIÓN FUNDANDOS EN ESA LEY. De acuerdo con lo establecido por los artículos 94, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 192 de la Ley de Amparo, que fijan los términos en que será obligatoria la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tribunal jurisdiccional referido debe aplicar la jurisprudencia sustentada sobre la inconstitucionalidad de una ley, porque en el último dispositivo citado no se hace ningún distingo sobre su obligatoriedad atendiendo a la materia sobre la que versa; además, si bien es cierto que los tribunales de esa naturaleza carecen de competencia para resolver sobre la constitucionalidad de leyes también lo es que al aplicar la jurisprudencia sobre esa cuestión se limitan a realizar un estudio de legalidad relativo a si el acto o resolución impugnados respetaron el artículo 16 constitucional, concluyendo en sentido negativo al apreciar que se sustentó en un precepto declarado inconstitucional por jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte, sin que sea aceptable el argumento de que al realizar ese estudio se vulnera el principio de relatividad de las sentencias de amparo, pues éste se limita a señalar que en las mismas no se podrá hacer una declaración general sobre la inconstitucionalidad de la ley o acto que motivare el juicio y que sólo protegerán al individuo que solicitó la protección constitucional, ya que en el supuesto examinado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al cumplir con la obligación que se le impone de aplicar la jurisprudencia en relación con el caso concreto que resuelve, no invalida la ley ni declara su inaplicabilidad absoluta. Por otro lado la obligatoriedad referida responde al principio de supremacía

constitucional establecido en el artículo 133 de la Carta Fundamental, conforme al cual no deben subsistir los actos impugnados ante un tribunal cuando se funden en preceptos declarados jurisprudencialmente por la Suprema Corte como contrarios a aquélla. El criterio aquí sostenido no avala, obviamente, la incorrecta aplicación de la jurisprudencia que declara inconstitucional una ley, de la misma manera que, guardada la debida proporción, una norma legal no se ve afectada por su incorrecta aplicación.”

No obstante lo expuesto, ha surgido la tesis que sostiene competencia de las Salas del Tribunal para calificar la constitucionalidad de leyes, argumentando que: Si el artículo 128 constitucional nos dice que, “todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y la leyes que de ella emanen”, es indudable que esa protesta implica la promesa solemne de cumplir con la obligación de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen luego, si el Ejecutivo no solamente puede sino que está obligado a ajustarse a los mandatos de la Ley Suprema, el Tribunal Fiscal que está encuadrado en el marco de dicho Poder, tiene que tener indudablemente la misma posibilidad y la misma obligación.

Al respecto, Emilio Margáin citando a Dolores Heduán, dice: “...el Ejecutivo Federal, conforme a la Constitución, tiene la facultad de vetar las leyes del Congreso. Uno de los motivos en que se puede fundar el veto sería por inconstitucionalidad de la ley... y es claro que si el Ejecutivo no veta... es porque implícitamente la estima arreglada a la Constitución, de donde resulta que el Tribunal Fiscal de la Federación, al resolver las contiendas fiscales, iría más allá de lo que el jefe del Ejecutivo pudo realizar y no realizó... Si la ley es anticonstitucional, entonces no debe ser un órgano del Ejecutivo, como lo es el Tribunal Fiscal, sino el Poder Judicial, el que debe resolver tal cosa”.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Cfr. HEDUÁN VIRUÉS, Dolores, citada por MARGAÍN MANAUTOU, Emilio, op. cit., p. 100.

“Los problemas de inconstitucionalidad no forman parte del conocimiento del Tribunal Fiscal, ya que éste, al dictar sus sentencias lo hace al nombre del Presidente de la República, y al no hacer éste uso del veto acerca de la constitucionalidad de la ley se hace solidariamente responsable de la función legislativa y sería un contrasentido obligarlo a revocar un criterio determinado, dentro de una función constitucional.”<sup>64</sup>

Antonio Carrillo Flores, desde la creación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, sostuvo que sí tenía competencia para conocer de la inconstitucionalidad de leyes, y argumentó. Desde que el Tribunal Fiscal de la Federación inició sus trabajos, surgió el problema de saber si dicho órgano, materialmente jurisdiccional pero formalmente encuadrado en el marco del Poder Ejecutivo, tenía o no la facultad de declarar si una ley fiscal era o no constitucional, sin embargo, a la conclusión a la que llega coincide con la jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, consagrada en el apéndice del Semanario Judicial, 1917-1971, tesis 115, página 252. Según ella *El Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para estudiar y resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley, ya que tal facultad corresponde al Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo. Cabe destacar que el criterio de la Corte es idéntico cuando se ha ocupado, no específicamente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sino en general de las autoridades administrativas.*<sup>65</sup>

**“TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. CASOS EN QUE POR EXCEPCIÓN PUEDE CONOCER DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES O ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

<sup>64</sup> Juicio compilado en la p. 1187 del tomo XC de Semanario Judicial de la Federación. Actroa: Cia. Telefónica de Sabinas, S.A.

<sup>65</sup> Cfr. Revista de Hacienda en 1937, citado por MANAUTOU, Emilio, op. cit., pp. 100 y 101.

Conforme al sistema de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 103, 104, fracción V, 105, fracciones I y II, y 107, fracciones VII, VIII y IX, es facultad reservada al Poder Judicial de la Federación, el análisis de la constitucionalidad o no de las disposiciones legales, así como hacer la interpretación directa de los preceptos constitucionales, lo que excluye a otros órganos jurisdiccionales de esa competencia, dentro de los que se encuentra el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que éste sólo puede llegar a la conclusión de que determinado acto administrativo o fiscal es inconstitucional en los casos de excepción siguientes: a) que la interpretación constitucional de los preceptos impugnados haya sido establecida previamente por los tribunales de amparo en tesis jurisprudencial, en cuyo caso, conforme a lo dispuesto en los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, el Tribunal Fiscal está obligado a acatarla, pero tal cumplimiento no implica en modo alguno interpretación constitucional, ya que únicamente se trata de la aplicación de la jurisprudencia, pues no está determinando *motu proprio* el alcance del precepto legal que se tilda como contraventor de la Carta Magna, sino que únicamente cumple con la obligación de acatar la jurisprudencia, lo que deriva en un aspecto de legalidad; lo anterior, siempre y cuando el criterio de la jurisprudencia sea aplicable exactamente al caso de que se trata, sin requerir de mayor estudio o de la expresión de diversos argumentos que los contenidos en la tesis relativa, pues, en tal caso, ya se está frente al análisis constitucional de la ley o artículo, impugnados; y, b) cuando el análisis constitucional sea en relación a lo dispuesto por los artículos 14 y 16 constitucionales, pero únicamente refiriéndose a las violaciones procedimentales o formales, pues tal aspecto está permitido por el artículo 238, fracciones II y III, del Código Fiscal de la Federación, como una facultad ordinaria conferida al Tribunal Fiscal de la Federación con el propósito fundamental de controlar la legalidad de los actos administrativos. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.<sup>66</sup>

Para finalizar con esta parte que hemos denominado incompetencia del tribunal, señalaré dos aspectos primordiales. El primero es el relativo a una opinión doctrinaria que por su trascendencia práctica la transcribiré y el otro aspecto esta vinculado con los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

---

66 Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1995, Tomo III, Materia Administrativa, página 757, tesis 968, de rubro: "TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. CUÁNDO PUEDE CONOCER DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO."

Comenzaremos con el comentario doctrinario:

“A mayor abundamiento, en relación con la problemática de que el H. Tribunal Fiscal, por regla general está impedido para conocer sobre cuestiones de constitucionalidad de leyes y de actos administrativos, y como se ha descrito en los párrafos que anteceden ante tal situación, existen excepciones muy específicas y que depende del abogado litigante analizar detenidamente su caso...”<sup>67</sup>

Durante el año de 2003 el artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria sufrió una reforma, destacándose en la redacción que los actos del Servicio de Administración Tributaria *acataran* la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar:

“Art. 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.- El Servicio de Administración Tributaria será responsable del pago de los daños... Para estos efectos, únicamente se considera falta grave cuando la resolución impugnada: 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...”

“Art. 6° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo Contencioso Administrativo.- La autoridad demanda deberá indemnizar al particular afectado por el importe... 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...”<sup>68</sup>

Como se aprecia, la autoridad efectivamente se encuentra obligada a acatar las jurisprudencias que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quedando con ello resuelto el problema de las tesis que se encontraban en contradicción.

---

<sup>67</sup> MONROY MENDOZA, Luis Gabriel, *Manual del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, edit. Tax, México, 2004, p. 82.

<sup>68</sup> El uso de las negritas es nuestro.

Ahora bien, se dice que el tribunal tampoco es competente cuando se trata de actos políticos o de gobierno; y en este sentido la doctrina es unánime en considerar que los actos políticos o de gobierno del Poder Ejecutivo no pueden sujetarse al control jurisdiccional al que se someten los actos administrativos, en virtud de que la función de gobernar no es la de administrar, hablar de gobernar es una función de dirección, de impulsión, de orientación.

Es importante mencionar que la labor de gobernar precede a la acción administrativa, por tanto, el acto administrativo es como una continuación, un acto de complemento o de detalle del acto político o de gobierno.

Concretando en el examen del acto político o de gobierno a los actos del Poder Ejecutivo en materia tributaria encontramos buen número de ejemplos de dichos actos que aun cuando pueden ser calificados de erróneos, no pueden ser impugnados ante un órgano jurisdiccional hasta en tanto no se materialice dicha función en actos administrativos.

La labor de regularización fiscal realizada de 1961 a 1963, fue el acto administrativo o de detalle que siguió al acto político o de gobierno en materia tributaria, que el Poder Ejecutivo acordó como medida para permitir la depuración espontánea de aquellos contribuyentes que se encontrasen al margen del cumplimiento correcto de sus obligaciones fiscales; huelga decir que en días recientes el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007, el la cual en el Artículo Séptimo Transitorio de la misma, se establece una condonación de multas y recargos para los contribuyentes como en los años de 2005 y 2006 se otorgó, pero

con la peculiaridad de que ahora también la autoridad fiscal federal podrá condonar hasta el 80% (ochenta por ciento) de la contribución que hubiere omitido.

La decisión del mismo Poder Ejecutivo de no otorgar, a partir de 1964, ninguna oportunidad de regularizar las actividades gravadas y realizadas a partir de 1962, fue también un acto político de gobierno que no puede ser impugnado por quien se considere lesionado con tal política impositiva, pues sólo se podrá reclamar el acto administrativo en que se niega tal oportunidad, si se considera que tal política vulnera lo dispuesto por el legislador en un ordenamiento tributario.

En cuanto a los actos del poder judicial, que también están exceptuados de la competencia del tribunal, podemos decir que con frecuencia resoluciones de la autoridad administrativa, impugnables ante el Tribunal de Anulación, tienen su antecedente en actos emitidos por un tribunal judicial y la petición de nulidad se funda en irregularidades cometidas por este tribunal que, en opinión del reclamante, vician el acto administrativo.<sup>69</sup>

Frente a esta situación el Tribunal ha reconocido carecer de competencia para resolver el problema que se le plantea, ya que de atribuírsela entraría a juzgar actos emitidos por un tribunal judicial con violación de la división de Poderes que consagra nuestra Constitución en su artículo 49, pues estaría invadiendo funciones propias de otros Poderes de la Unión.

Para ejemplificar esta posibilidad, un problema que se presenta a menudo es el que las compañías de fianzas se han inconformado contra el requerimiento de pago de las fianzas

---

<sup>69</sup> Cfr. MARGAÍN MANAUTOU, Emilio, *op. cit.*, p. 111.

otorgadas por reos sujetos a proceso, en virtud de que la autoridad judicial que ha solicitado se hagan efectivas, no ha satisfecho todos los requisitos que la Ley Federal de Instituciones de Fianzas establece para ello. Pero dichas compañías, en lugar de impugnar el acto del tribunal judicial mediante los recursos establecidos por las leyes procesales, o bien, mediante el juicio de amparo, han pretendido que sea un tribunal administrativo el que nulifique lo resuelto por el tribunal judicial. Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la jurisprudencia siguiente:

“Como la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación para declarar la nulidad de la resolución que dictó el Juez en Materia Penal ordenando el requerimiento de pago de una fianza carcelaria, juzgó sobre la validez de ese acto; y como ese mismo acto no fue impugnado en forma legal alguna y respecto del cual la aludida Sala carece de competencia para hacer tal juzgamiento, es evidente que se está en presencia de un acto consentido el que ordenó el requerimiento de pago; de donde, la acción de nulidad resulta improcedente.”<sup>70</sup>

## 2.6. LA SALA REGIONAL CHIAPAS-TABASCO

El Pleno de la Sala Superior emitió el Acuerdo G/43/2001, mediante el cual crearon nuevas Salas Regionales, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 16 fracciones II y X, 26 fracciones VI, XVIII y XXII, 28 y 29 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad con los recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2001 y atendiendo al propósito de regionalización iniciado en 1978, de acercar la justicia administrativa al mayor número de habitantes del país, partiendo de ello, se acuerda: Primero: Se modifica el acuerdo

<sup>70</sup> Revisiones Fiscales núms. 203/995/A; 229/955/A; 307/955/A; 41/956/A.

G/10/2001 emitido por el Pleno de este Órgano Jurisdiccional el 18 de enero de 2001, publicado en Diario Oficial de la Federación el 25 del mismo mes y año, en su artículo primero, fracciones VI, XV y XVI y se le adicionan las fracciones XVIII, XIX y XX para crear *tres nuevas regiones*, subdividiendo las actuales regiones del Noreste, Sureste y Peninsular en los siguientes términos:

Artículo Primero.- (...)

VI.- Del Noreste que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas.

XV.- Del Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca.

XVI.- Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche.

XVIII.- Del Golfo-Norte, que comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado.

XIX.- *De Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco.*

XX.- Del Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo.

Segundo.- Se crean cuatro nuevas Salas Regionales y en consecuencia se modifica el artículo segundo del acuerdo G/10/2001, antes citado, en su fracción II, y se le adicionan las fracciones XVIII, XIX y XX en los siguientes términos:

Artículo Segundo.- (...)

II.- Región del Noroeste II. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional del Noroeste II y Segunda Sala Regional del Noroeste II, ambas con sede en la ciudad de Hermosillo, Estado de Sonora.

XVIII.- Región del Golfo-Norte. Habrá una Sala que se denominará Sala del Golfo-Norte, con sede en Ciudad Victoria, municipio del mismo nombre, Estado de Tamaulipas.

XIX.- Región Chiapas-Tabasco. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional Chiapas-Tabasco, con sede en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, municipio del mismo nombre, Estado de Chiapas.

XX.- Región del Caribe. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Caribe, con sede en la Ciudad de Cancún, municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo.

Tercero.- Las modificaciones que comprende este acuerdo entrarán en vigor en la fecha en que se publique el acuerdo de inicio de labores en las Regiones y Salas que se crean, en el que se establecerán los domicilios, así como la forma y términos en que se distribuirán los expedientes entre las Salas.

Cuarto.- Publíquese el presente acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

Así lo acordó el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión celebrada el día cinco de septiembre de dos mil uno; fue publicado en el Diario Oficial el día 18 de Marzo del 2001.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Finalmente, es importante señalar que se a emitido un nuevo acuerdo el G/30/2005, por el que se crean cinco salas regionales más, En la Región del Norte-Centro II: Una Sala más, que se denominará: Tercera Sala Regional del Norte-Centro II, con sede en la Ciudad de Torreón, Estado de Coahuila. En la Región de Occidente: Una Sala

---

más, que se denominará: Tercera Sala Regional de Occidente, con sede en la Ciudad de Guadalajara, Estado de Jalisco. En la Región de Oriente: Una Sala más, que se denominará: Tercera Sala Regional de Oriente, con sede en la Ciudad de Puebla, Estado de Puebla. En la Región del Golfo: Una Sala más, que se denominará: Segunda Sala Regional del Golfo, con sede en la Ciudad de Jalapa, Estado de Veracruz. 2.- En la Región del Pacífico-Centro: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Pacífico-Centro, con sede en la ciudad de Morelia, Estado de Michoacán.

**CAPÍTULO TERCERO**  
**EL JUICIO DE NULIDAD O JUICIO**  
**CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL**

**3.1. LA NUEVA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

El Congreso de la Unión aprobó una importante reforma al Código Fiscal de la Federación, en la que derogó el Título Sexto denominado *Del Juicio Contencioso Administrativo*, en atención a que se aprobó una nueva ley bajo la denominación de Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en esta iniciativa se incorporan normas que estaban precisamente en el título al que aludimos del Código Fiscal de la Federación y algunas normas de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Lic. Hugo González García, en su artículo *Escolios de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, en la parte conducente a los transitorios de la ley en comento; señala:

“Se insiste en el vicio de derogar disposiciones que se sustituyen en lugar de abrogarlas, ya que según el Artículo Segundo Transitorio de la Ley, se derogan el Título VI del CFF y los Artículos que lo integran del 197 al 263. Al no haber sido abrogados, se entiende que todas aquellas disposiciones del CFF que no se opongan a las de la LFPCA o que las contravengán, continúan vigentes.”<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> GONZÁLEZ GARCÍA, Hugo, “Escolios de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo”, *Nuevo Consultorio Fiscal*, México, Núm. 393, 2006, 1ª Quincena de Enero de 2006, pp. 37-53.

En los antecedentes a los que nos referimos del tribunal, se mencionó que en el 2000, el Congreso de la Unión aprobó reformas fiscales que cambiaron el nombre de este órgano jurisdiccional pasando de ser Tribunal Fiscal de la Federación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; nombre que para algunos especialistas fue incorrecto porque debió denominarse Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Fiscal, en razón de que con la ampliación de su competencia conocerá más asuntos administrativos que fiscales.<sup>73</sup>

No obstante, *es hasta el 1º de diciembre de 2005 que se publica finalmente en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, la cual consta de 79 artículos distribuidos en cinco títulos y cuatro transitorios, esta ley vino a sustituir a partir del 1 de enero de 2006 en su integridad el contenido del Título VI del Código Fiscal de la Federación, relativo al juicio contencioso administrativo, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005.

El análisis y discusión de esta ley sigue siendo tema de debate para los procesalistas, especialmente en materia fiscal, ya que para muchos todavía no se comprende con cabalidad la realidad de sus alcances; puesto que a simple vista pareciera que el legislador lo que hizo fue suprimir del anterior ordenamiento un título completo y pasar el contenido de éste a la nueva ley, sin embargo, el legislador fue mucho más lejos, al establecer principios e instituciones que para algunos pueden considerarse innovadores y aclaratorios subsanando las lagunas que contenía el Código Fiscal de la Federación y que anteriormente se suplían mediante la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles y mediante la interpretación jurisprudencial del propio tribunal.

---

<sup>73</sup> CASTILLO CARRASCO, Salvador, "Transformación del Tribunal Fiscal", *Horizonte fiscal*, México, febrero de 2001, 102, pp. 12-22.

Lo cierto es que, cuando una reglamentación específica se traslada de un ordenamiento legal a otro, no se hace en sus términos exactos, se debe aprovechar para formular precisiones, supresiones, modificaciones y para incluir las adiciones que sean necesarias. Por ello, me permitiré trasladar el trabajo que se hace en la colección de estudios jurídicos por el Lic. Alejandro Ponce Rivera, con la finalidad de localizar en dónde quedaron ubicadas las disposiciones actuales y realizar un parangón de los artículos que fueron adicionados, reformados o modificados.

**CORRELACIÓN DE LOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA  
FEDERACIÓN Y DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO<sup>74</sup>**

CFF	LFPCA	CFF	LFPCA	CFF	LFPCA	CFF	LFPCA
197	1 Y 4	213	20	230	40 Y 41	244	61
198	3, 4 Y 14	214	21	231	43	248	63
199	4	215	22	232	44 Y 73	249	64
200	5	216	23	233	45	251	65
201	6	217	29	234	46	252	66
202	8	218	30	235	47	253	67
203	9	219	31	236	49	254	68
204	10	221	32	237	50	255	70
205	11	222	32	238	51	256	71
206	12	223	33	239	52	257	72
207	13	224	38	239 A	48	258	74
208	14	225	34	239 B	58	258 A	73
208 BIS	28	226	35	239 C	54	259	75
209	15	227	25 Y 28	240	55	260	76
209 BIS	16	228	25 Y 28	241	56	261	77
210	17	228 BIS	39	242	59	262	78
211	18	229	36	243	60	263	79
212	19						

<sup>74</sup> PONCE RIVERA, Alejandro, *et. al.*, *El Juicio Fiscal 2006 Estudio Práctico de la Nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, edit. Isef, México, 2005, p. 30.

En el artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se incluye una disposición similar a la contenida en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, que establece la presunción de legalidad a favor de los actos y resoluciones administrativos y que no se encontraba dentro del título que fue derogado.

Los artículos 2º, 7º, 24, 26, 27, 37, 53, 57, 62 y 69 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, reglamentan cuestiones novedosas, que nunca se contemplaron en el Código Fiscal de la Federación.

### **3.2. NATURALEZA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Desde que la división de poderes se concibe como una forma de organizarnos y equilibrar las funciones de gobierno; la justicia siempre había sido impartida por el Poder Judicial, por ello cuando surge la justicia administrativa y la creación de tribunales administrativos, los juristas dividieron su opinión si su implementación era o no coherente con el sistema que prevalecía.

Hasta nuestros días un grupo de países considera que la justicia administrativa debe ser impartida por el Poder Judicial, basta citar los países anglosajones, especialmente Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica, para corroborar esta tendencia. Otro grupo afirma que por un imperativo real, positivo y humano, debe existir la justicia administrativa y en

consecuencia los tribunales administrativos. A este segundo grupo corresponden Francia, Italia, España y la totalidad de los países latinoamericanos.

En los diversos sistemas jurídicos a nivel mundial, no existe uniformidad respecto del órgano jurisdiccional que debe controlar tales actos, debido a que en unos impera lo que la doctrina denomina: *sistema francés o de tribunales administrativos*; y en otros, el *sistema angloamericano o judicial*, con ciertas diferencias dependiendo del país. Sin embargo, lo interesante de esta división es que la adopción del alguno de estos sistemas, depende de la interpretación que se le ha dado al principio de división de poderes.

*Sistema Anglosajón.* También conocido como angloamericano o judicial, es un sistema en donde el juicio entre los particulares y la autoridad administrativa se desarrolla ante los órganos jurisdiccionales, es decir, el control jurídico se lleva a cabo por medio de los *titulares del Poder Judicial*. Conforme a este sistema se respeta y evidencia la tradicional división de poderes, Rafael Bielsa afirma: “la autoridad judicial ha sido creada precisamente para conocer y aplicar la ley; a ella corresponde impidiendo la violación de la ley tutelar los derechos ciudadanos administrativos...”<sup>75</sup>

Este sistema, con otra forma de interpretar la división de poderes, atribuye a los órganos judiciales, la facultad de conocer y resolver las controversias entre los particulares y la autoridad administrativa, con lo que deja el control de la legalidad exclusivamente al Poder Judicial, ya que considera que la función jurisdiccional debe ser ejercida exclusivamente por

---

<sup>75</sup> Citado por PORRAS Y LÓPEZ, Armando, op. cit., p. 108.

ella, de lo contrario se estaría ante una duplicidad de funciones, que iría en contra de los frenos y contrapesos que garantiza la división de poderes.

De esta manera, se afirma que la inamovilidad legal como derecho del Juez y su independencia, garantizan la justicia en el juicio contencioso administrativo, tanto para la autoridad, parte en el juicio, como para el individuo particular, persona física o moral, pero sobre todo el sistema beneficia al mencionado particular que es la parte débil en el juicio contencioso.

*Sistema Francés.* También conocido como *de tribunales administrativos*, conforme a este sistema el poder administrativo mediante actos jurisdiccionales materiales resuelve los conflictos jurídicos entre los particulares y el mismo Poder Ejecutivo o administración pública y nace de la interpretación de la división de poderes que plantea la igualdad e independencia entre los poderes, por lo que, al no quedar ninguno sometido al otro, el Poder Judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares, sin inmiscuirse en los asuntos y materia de la administración, y sostiene que, si los asuntos de ésta quedarán sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder a otro. En conclusión, el único órgano que podría dirimir una controversia entre particulares y un órgano administrativo, es uno administrativo.

Alfonso Nava Negrete afirma que, el contencioso francés descansa en dos principios fundamentales: Primero, separación de la jurisdicción administrativa de la jurisdicción ordinaria. Segundo separación de la jurisdicción administrativa de la administración activa.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Ibidem., p. 109.

Con base en lo anterior se creó en Francia el Consejo de Estado, a raíz de la Revolución francesa; como una verdadera reacción a la justicia corrompida de los jueces civiles que impartirían justicia a nombre del rey, creado desde 1799 por Napoleón Bonaparte; el cual se concebía como Juez Supremo al Jefe de Gobierno, este Consejo se encuentra al mismo nivel constitucional que la Suprema Corte de Justicia.

“A partir de la idea de que ‘juzgar a la administración es administrar’, se constituyó el Consejo de Estado francés, como una reminiscencia de la *Corte del Rey*, que en principio instruyó los expedientes de las controversias entre la administración y los gobernados, para que la resolución definitiva la dictara el soberano; es decir, se trataba de un sistema de *justicia retenida*. Posteriormente, en 1848, se otorgaron facultades para que este órgano instruyera la causa y emitiera la resolución, dando lugar a un tribunal de *justicia delegada*, todo ello en el ámbito de la administración.”<sup>77</sup>

Como ya se ha dicho, aún sigue siendo polémico el inclinarse a cualquier de los dos sistemas, por ejemplo, la crítica que se hace en razón del sistema angloamericano consiste en afirmar que el Poder Judicial no debe juzgar los actos de otro poder y, lógicamente, sentenciarlo, pues ello implicaría la superioridad y no la igualdad de uno de los poderes sobre los restantes; y, la crítica que se ha formulado al sistema francés consiste en afirmar que respetando la división de poderes, el Poder Ejecutivo no le corresponde juzgar sus propios actos, pues ello equivaldría a unir dos poderes en uno solo, además de que se viola el principio universal de Derecho: *nadie puede ser juez y parte al mismo tiempo*.

Para entender con cabalidad la naturaleza del juicio contencioso administrativo, debemos considerar que los presupuestos jurídicos de éste son los siguientes:

---

<sup>77</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, *Principio de Derecho Tributario*, 4ª. ed., edit. Limusa, México, 2003, p.197.

1. –Un acto administrativo.
2. –Que el acto administrativo sea definitivo.
3. –El perjuicio ocasionado viole o desconozca un derecho.
4. –El agraviado o perjudicado.

El acto administrativo es el primer presupuesto jurídico del contencioso administrativo, el cual debe revestir características específicas según el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación y 3º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; advirtiendo que el acto debe cumplir con dichos requisitos para estar en disposición de considerarlo como tal y pueda ser notificado.<sup>78</sup>

---

78 Art. 38 del CFF.- Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener, por lo menos, los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito en documento impreso o digital.

Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales y deban ser notificados personalmente, deberán transmitirse codificados a los destinatarios.

II. Señalar la autoridad que lo emite.

III. Señalar lugar y fecha de emisión.

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

V. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.

Art. 3º de LFPA.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

V. Estar fundado y motivado;

VI. (Se deroga);

VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

X. Mencionar el órgano del cual emana;

XI. (Se deroga);

El acto administrativo debe ser definitivo, es decir se deben agotar todos los recursos administrativos legalmente establecidos, salvo las excepciones señaladas en Ley; este principio conocido como *definitividad* es semejante al existente en el juicio de amparo.

El perjuicio ocasionado debe violar o desconocer un derecho. Este presupuesto debe ser consecuencia inmediata y directa de la ejecución del acto administrativo, en otras palabras, entre el acto administrativo y el perjuicio debe existir una relación de causa a efecto.

El agraviado o Perjudicado. Este presupuesto jurídico es la persona física o moral que ha sufrido el daño en forma directa o inmediata. Cabe decir que está en su interés interponer o no la demanda, pues en caso de que se conforme no nacerá la acción con que se inicie el Juicio Contencioso Administrativo, aquí será operante el principio jurídico que afirma *el que quiere y consiente no sufre daño*.

Aunque ya hemos hecho referencia a los antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es pertinente recordar cuál ha sido la evolución del contencioso administrativo en México. Durante la Colonia, el Virrey a nombre y representación del Rey de España, ejercía el poder ejecutivo en la Nueva España; los alcaldes y corregidores en el interior del país ejercían actos a nombre del poder ejecutivo. Junto a la multitud de tribunales

---

XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes, o establecidos por la ley.

existentes en la Colonia habían *los tribunales de Hacienda y Cuentas*, pero su organización no se encontraba perfectamente delimitada, al igual que la mayoría de las instituciones de la época.

Resalta la notable tarea de Teodosio Lares, quien perteneciendo al Partido Conservador, estructuró la ley que estableció en México un sistema contencioso administrativo; la ley señaló que la autoridad judicial no podía conocer las cuestiones administrativas por lo que se optó por el sistema francés. De este evento histórico, pasamos a la Constitución de 1857 y con la Reforma, los liberales derogaron todas las leyes expedidas por los conservadores y por el Imperio, en consecuencia la ley que había establecido el juicio contencioso administrativo también fue derogada argumentando que el juicio contencioso administrativo violaba la Constitución en varios artículos, siendo improcedente su establecimiento en México.

Con el establecimiento del tribunal, se ha dado una larga discusión sobre su constitucionalidad, por un lado, los defensores de que el sistema es contrario a la Constitución, señalan:

- a) De conformidad con el artículo 49 de la Constitución, se prohíbe la reunión de dos o más de los poderes en un solo individuo o corporación. Por tanto, si el Ejecutivo juzga, a través de los tribunales formalmente administrativos, se viola el principio de separación de poderes, al reunirse los poderes administrativos y judiciales en una sola persona o corporación;

- b) Se sostiene con base en el mismo argumento de la división de poderes, que los tribunales administrativos son tribunales especiales que violan lo dispuesto en el artículo 13 constitucional, el cual establece que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales, y
- c) También se viola lo dispuesto en el artículo 17 constitucional, al considerar que si un tribunal formalmente administrativo juzga cuestiones materialmente administrativas, el Poder Ejecutivo se hace justicia a sí mismo.

Por otro lado, la corriente que sostiene que el tribunal es constitucional, señala:

- a) La interpretación jurisprudencial del artículo 14 constitucional, con base en la cual, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el citado artículo, no implica que el proceso o juicio tenga que seguirse ante un órgano perteneciente al Poder Judicial. Por tanto, no existía limitante para que un juicio se pudiera seguir ante un órgano perteneciente al Poder Ejecutivo.
- b) Que los tribunales administrativos formen parte del Poder Ejecutivo, no implica un ataque al principio constitucional de división de poderes, debido a que la seguridad de los particulares se encuentra garantizada, al poder interponer el juicio de amparo en contra de las actuaciones de tales tribunales, y
- c) Si bien es cierto que la Constitución de 1917 en el texto original del artículo 104, no contemplaba la existencia de tribunales administrativos que no formaran parte del Poder Judicial, lo cierto es que con diversas reformas (1946 y 1976), se le dio el sustento constitucional. Adicionalmente, con la reforma al artículo 73 constitucional (1987), se culminó el proceso para no dejar en duda la constitucionalidad de los

tribunales administrativos, tales como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al otorgar facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Andrés Serra Rojas, afirma en forma concluyente:

“El estado actual del problema de la Constitucionalidad del contencioso fiscal, y en lo general, del contencioso administrativo en México, que puede culminar con el establecimiento de un tribunal administrativo de plena jurisdicción, se puede reducir a los siguientes conceptos:

- a). –Después de la reforma del Artículo 104, fracción I, párrafo segundo de la Constitución, es indiscutible la constitucionalidad de los tribunales administrativos, creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.
- b). –La aceptación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación antes y después de la citada reforma del artículo 104 de la Constitución.
- c). –La amplia literatura de la doctrina procesal administrativa –nacional y extranjera –, que apoya la creación de los tribunales administrativos.
- d). –La utilidad del Tribunal Fiscal de la Federación y la continua ampliación de sus facultades.
- e). –El propósito de algunos países latinoamericanos para seguir el ejemplo de México, de comenzar con la experiencia del contencioso fiscal y establecer las bases generales para el contencioso administrativo de plena jurisdicción.
- f). –La experiencia de otros países en el desarrollo de lo contencioso administrativo, fruto de la experiencia de sus juristas y del amplio desarrollo de su jurisprudencia.
- g). –El reconocimiento de lo contencioso administrativo en los países anglosajones, especialmente en los Estados Unidos del Norte”.<sup>79</sup>

No obstante las conclusiones de notables juristas mexicanos, hasta el día de hoy, la corriente que sostiene lo contrario sigue vigente, y ha venido adquiriendo mayor fuerza en la opinión pública especializada con la idea de que los tribunales formalmente administrativos desaparezcan, y se dé nacimiento a tribunales especializados que formen parte del Poder

<sup>79</sup> SERRA ROJAS, Andrés, op. cit., pp. 809 y 810.

Judicial, a este fenómeno se la ha llamado judicialización de la justicia administrativa. Al respecto, Armando Porras y López hace algunas interrogaciones: ¿No existirá cierta contradicción entre la fracción I del artículo 104 y el artículo 49 de nuestra Constitución? Por que es evidente que no sería la única que existiera en nuestra Carta Magna. ¿No seguiremos en México un sistema mixto, es decir, que en el contencioso administrativo también interviene el Poder Judicial a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por medio del recurso de revisión establecido en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y el Amparo Directo para el particular.

Por lo anterior se sostiene, que en nuestros días, no existe exclusividad en los tribunales administrativos ni en los judiciales, siguen los países un sistema mixto de justicia; se observa que aún en los países anglosajones, Estados Unidos e Inglaterra, existen comisiones administrativas que realizan funciones jurisdiccionales a guisa de tribunales administrativos; y así en Francia, cuna del primer Consejo de Estado, no se monopoliza la justicia administrativa al compartirla con tribunales judiciales; México no es la excepción por ello es pertinente aclarar que contamos con un contencioso administrativo bajo un sistema mixto.

En la administración pasada, se escucharon voces pronunciar que el entonces Tribunal Fiscal de la Federación debía formar parte del Poder Judicial de la Federación y con ello llevar al extremo el principio de división de poderes de tal manera que todo órgano impartidor de justicia quedara bajo la égida del este poder; proponiéndose dos posibilidades, la primera consistió en quedar agregado con su estructura actual al Poder Judicial de la Federación, a la manera del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación; o bien, que desapareciera el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para crear Juzgados de

Distrito especializados en la materia fiscal, separados de los administrativos; de tal suerte que los Tribunales Colegiados de la Jurisdicción funcionaran como segunda instancia para conocer las impugnaciones; argumentando que en la actualidad estos colegiados conocen del Amparo Directo que interponen los particulares y de la revisión fiscal que interponen las autoridades, en su caso. Finalmente, y para buena fortuna del contencioso administrativo la única y verdaderamente reforma que se llevó a cabo fue la ampliación de su competencia; coincidiendo plenamente con la aseveración hecha por el ilustre maestro Alfonso Nava Negrete, quien en su conferencia titulada *Futuro del Tribunal Fiscal de la Federación*, recalca: "Mis últimas palabras en esta conferencia son para ocuparme de una cuestión planteada por voces aisladas, inexpertas y ociosas, en días pasados. Dicen que el Tribunal Fiscal de la Federación debe formar parte del Poder Judicial de la Federación. Esto lo juzgamos como impertinente."<sup>80</sup>

### 3.3. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE NULIDAD

El texto del artículo 2º de la nueva ley es una verdadera novedad respecto a la precisión de la procedencia del juicio de nulidad, ya que antes de esta disposición el artículo que precisaba los supuestos para iniciar el juicio estaban en el numeral 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, precepto que no ha sufrido reformas desde el 31 de diciembre de 2000 y que previene que el juicio de nulidad se promueve en contra de resoluciones definitivas.

---

<sup>80</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, *Estudios Jurídicos en memoria de Francisco Javier Gaxiola*, Coord. FERNANDO SERRANO MIGALLON, edit. Porrúa, México, 1997, pp. 251-265.

En tal sentido, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, define a las resoluciones definitivas en el artículo 11, estableciendo en uno de sus párrafos lo siguiente: "... las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.", como lo es en este último caso el recurso de revocación contemplado en el Código Fiscal de la Federación o el de revisión regulado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Así, hasta el 31 de diciembre de 2005 el juicio se hizo extensivo a las resoluciones administrativas definitivas en las siguientes materias:

- **En materia de determinación y liquidación fiscal:** las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.
- **En materia de pago de lo indebido:** las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.
- **En materia del procedimiento económico coactivo:** las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.
- **En materia de previsión social de los trabajadores al servicio de las Fuerzas Armadas:** las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como a las que establezcan obligaciones a

cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

- **En materia de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado:** las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- **En materia de contratos administrativos:** las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.
- **Respecto a determinaciones derivadas de responsabilidades de los servidores públicos:** las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.
- **Respecto al tráfico de mercancías:** las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, así como sus organismos descentralizados.
- **En materia de indemnización al afectado por responsabilidades de los servicios públicos:** las que se dicten negando a los particulares de indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.
- **En materia de comercio y competencia:** las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

- **Respecto al procedimiento sancionador en materia de responsabilidades:** las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- **Respecto a los actos administrativos en lo general:** las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos.
- **En materia del juicio de lesividad:** el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en los incisos anteriores como de su competencia.
- **En materia de negativa ficta y afirmativa ficta:** también conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias. No será aplicable esto en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.
- **En general:** las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren los incisos anteriores y las señaladas en las demás leyes como competencia del tribunal.

El artículo 2º de la nueva ley, previene un aumento de facultades del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al fijarse tres nuevos presupuestos de procedencia.

1. En primer término se reconoce la procedencia del juicio en contra de las resoluciones sancionadas por su ley orgánica conforme a su artículo 11, las que ya fueron citadas.
2. Se amplió la posibilidad de promover el juicio de lesividad no sólo respecto a las resoluciones definitivas que con carácter administrativo se dicten a favor del particular sino en cualquier otra resolución administrativa favorable cuando estime que es contraria a la ley; asimismo se concedió a los particulares la acción para impugnar los actos emitidos por todas las autoridades de la Administración Pública Federal, volviéndose automáticamente materia de impugnación la trasgresión de los requisitos exigidos por el artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, relativo a los elementos y requisitos del acto administrativo en cualquier ámbito administrativo de la Federación.
3. La reforma más interesante es aquella que permite la procedencia del juicio contra actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en el primer caso de aplicación.

Tal vez la reforma más importante en la ampliación de las facultades del tribunal sea precisamente la señalada en el artículo 3º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que se refiere a la impugnación de aquello que en el ámbito jurídico se conoce, en general, con el nombre de **circulares**, pero que en la práctica puede recibir un sinnúmero de denominaciones, como lo refiere el texto del artículo 4º de la Ley Federal de Procedimiento

Administrativo: “decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia, entre otras.”

La condición es que dichas disposiciones tengan la característica, precisamente, de ser generales; es decir, de emitirse con tal redacción que cualquier ciudadano puede adecuarse con su actuar al texto normativo *y que no se trate de reglamentos*.

La trascendencia de esta reforma implica la posibilidad de impugnar todos los actos administrativos generales sin necesidad de acudir previamente al juicio de amparo indirecto. La excepción, como se mencionó, se refiere a los reglamentos administrativos, en cuyo caso no es procedente el juicio contencioso administrativo, por ser causa de improcedencia y sobreseimiento; así el artículo 8º, fracción IX, de la nueva ley con claridad manifiesta la *improcedencia y sobreseimiento* del juicio cuando se trate de impugnar el contenido de reglamentos administrativos.

Aunque desarrollar este interesante tema sería materia de investigación aparte, considero necesario establecer que la vía idónea para combatir un reglamento sin experimentar la incertidumbre de qué es lo que procede, es la utilización del juicio de amparo indirecto a combatir entre los otros agravios que pueda generar la respectiva resolución impugnada cuando aquellos se deriven concretamente del contenido del reglamento administrativo.

### 3.4. SUSTANCIACIÓN DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

“El procedimiento dentro del Juicio de Nulidad durará un tiempo probable de seis meses, dentro del cual se deberán de seguir las formalidades esenciales del procedimiento; debida notificación, ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, alegatos y una resolución que dirima todos los puntos materia de la litis.”<sup>81</sup>

#### 3.4.1. Demanda

La demanda es el acto procedimental en virtud del cual se ejercita una acción, el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé que la demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los plazos que a continuación se indican:

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

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

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

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

III. De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día

---

<sup>81</sup> SALDAÑA MAGALLANES, Alejandro A. *Medios de Defensa en Materia Fiscal 2006*, 3ª. ed., Isef, México, 2006, p. 276.

siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.”

La demanda es el documento escrito por virtud del cual el actor o demandante inicia su contienda ante los tribunales, ejerciendo su acción para obtener su pretensión jurídica; la demanda de forma escrita no apareció en el Derecho Romano sino hasta el último período del derecho procesal. Durante la época de *las acciones de la ley*, el actor expresaba sus pretensiones de forma verbal.<sup>82</sup>

“La demanda podemos conceptualarla como el primer acto que abre o inicia el proceso. La demanda es el primer acto provocatorio de la función jurisdiccional, es el primer momento en el que se ejerce la acción y debe entenderse como la actividad concreta del particular frente a los órganos de administración, frente a los tribunales o jueces.”<sup>83</sup>

A diferencia de otras instancias previstas dentro del marco del derecho positivo mexicano, la demanda en el juicio contencioso administrativo no es un documento solemne que requiera para su validez de la expresión de palabras sacramentales ni de una rigurosa división de capítulos o apartados.

En la demanda sólo habrán de satisfacerse los requisitos del artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el cual exige:

---

<sup>82</sup> Cfr. PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 14ª. ed., edit. Porrúa, México, 1981, p. 223.

<sup>83</sup> RAMÍREZ CHAVERO, Iván, *El Juicio Contencioso Administrativo Aspectos Teóricos y Práctica Forense*, edit. Sista, México, 2004, p. 50.

“La demanda deberá indicar:

I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.

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

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

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

*V. Las pruebas que ofrezca.*

*En caso de que 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.*

En caso de que ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada...

VI. Los conceptos de impugnación.

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

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

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

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

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V,

VII y VIII, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En el supuesto de que no se señale domicilio del demandante para recibir notificaciones conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en sitio visible de la propia Sala.”

El demandante deberá adjuntar a su demanda, una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes, así como el que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el Tribunal, cuando no gestione en nombre propio, el documento en que conste la resolución impugnada; en el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta y una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

Es muy importante mencionar la constancia de la notificación de la resolución impugnada, ya que cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el

Magistrado Instructor procederá conforme a lo previsto en el artículo 17, fracción V,<sup>84</sup> de esta Ley.

Asimismo debe adjuntarse el cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante; el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial y las pruebas documentales que ofrezca.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a VI, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

En el juicio contencioso administrativo federal se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, cuando se impugne una negativa ficta, contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la

---

<sup>84</sup> "ARTÍCULO 17.- Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes: V.- Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda."

contestación en los casos previstos en el artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, relativo a las notificaciones, o bien cuando con motivo de la contestación se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, que alude a la imposibilidad de cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada y no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

Asimismo, se puede ampliar la demanda cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda. Saldaña Magallanes, señala:

“Efectuada la ampliación de la demanda sobrevendrá como consecuencia la contestación a la ampliación de demanda por parte de la autoridad, dentro del término de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la ampliación de demanda. En caso de que no se otorgue al demandante el plazo para ampliar su demanda debiéndolo haber hecho, se le estarán violando las normas del procedimiento que afectan sus defensas y trascienden al resultado del fallo”.<sup>85</sup>

### 3.4.2. Contestación de la demanda

El escrito en que el demandado contesta el traslado de la demanda y da respuesta a ésta, se denomina contestación de la demanda, en este documento se fija la controversia e inicia el juicio; la contestación debe formularse en los mismos términos que la demanda en lo

---

<sup>85</sup> SALDAÑA MAGALLANES, Alejandro A. *Curso Elemental sobre Derecho Tributario, Lecciones básicas sobre sus aspectos esenciales*, Isef, México, 2005, p. 135.

que respecta a aquellas enunciaciones que son comunes a los dos escritos, haciendo valer en ella todas las excepciones que la demanda tenga o pretenda se decidan en el juicio.<sup>86</sup>

El contenido del documento deberá señalar el tribunal ante el cual se promueve, el nombre del juicio, los hechos en que el demandado funda su contestación, numerándolos y narrándolos sucintamente con claridad y precisión, los fundamentos de derecho, procurando citar los preceptos legales y principios jurídicos en que apoye su contestación.

La autoridad demandada o el particular demandado deben referirse, en su contestación, a cada uno de los hechos en que el demandante hizo valer su acción, confesándolos y negándolos o expresando los que ignore por no ser propios. El término para contestar la demanda es de *45 días hábiles* siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento a juicio; el término corre de forma individual a cada una de las autoridades demandadas, sin embargo, también puede ocurrir que no se produzca contestación, ésta sea extemporánea o no se refiera a todos los hechos y/o agravios argumentados por el demandante, en este caso se tendrán como ciertos los que el acto impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas por los demandados, las aseveraciones del demandante resulten desvirtuadas.

En forma concreta, el artículo 20 de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala que el demandado en la contestación de la demanda, expresará: Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar, las consideraciones que, a su juicio, impidan se emita una decisión en cuanto al fondo o

---

<sup>86</sup> Cfr. KAYE, Dionisio, KAYE TRUEBA, Christian, *Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo*, edit. Themis, México, 2003, p. 359.

demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda. Asimismo se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso, los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación, los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora, *las pruebas que ofrezca*, en caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

Por último, queda claro, por disposición del artículo 22 de la Ley correspondiente que 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 contestar la demanda, expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

El demandado deberá adjuntar a su contestación según el numeral 21 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo lo siguiente:

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

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

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

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

V. Las pruebas documentales que ofrezca...”

En caso de que se diera la hipótesis de la ampliación de la demanda, el demandado (s), también contarán con un plazo de 20 días para la contestación de la ampliación de la demanda, así lo dispone el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y comenzarán a correr al día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación.

### **3.4.3. De los Incidentes en el Juicio Contencioso Administrativo**

En el Juicio Contencioso Administrativo Federal, proceden los siguientes incidentes: (i) incompetencia de la Sala Regional, en razón de territorio; (ii) el de acumulación de juicios; (iii) el de nulidad de notificaciones; (iv) la recusación por causa de impedimento, (v) la reposición de autos; (vi) la interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad; asimismo los particulares podrán promover el incidente de suspensión de la ejecución, dicho texto legal sufre ligeras modificaciones para referirse solo a la sala que conozca del asunto y no de la Sala Regional, de la Sala Superior o del Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso.

Los anteriormente enumerados incidentes, son considerados como de previo y especial pronunciamiento; pero existen además los incidentes de falsedad de documentos y de suspensión de la ejecución, que no tienen el carácter de los anteriores.

Es importante señalar que si el Tribunal considera que la promoción del incidente, sea o no de especial pronunciamiento, es frívolo e improcedente, esto es, que tenga por objeto dilatar el procedimiento del juicio principal, el propio Tribunal impondrá a quien lo promueva, una multa hasta de cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente del Distrito Federal.

En el auto que admita el incidente de petición de medidas cautelares a que se refiere el artículo 25 primer párrafo, el Magistrado Instructor ordenará correr traslado a la autoridad a quien se impute el acto, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días. Asimismo, podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución. Si la autoridad ejecutora no rinde el informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute el promovente, se tendrán éstos por ciertos.

Dentro del plazo de cinco días a partir de que haya recibido el informe, o de que haya vencido el término para presentarlo, la Sala dictará resolución en la que decrete o niegue la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución o decida sobre la admisión de la garantía ofrecida.

Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión o de admisión de la garantía, la Sala Regional declarará la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a la

misma e impondrá a la autoridad renuente una multa de uno a tres tantos del salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes.

#### **3.4.4 De las Pruebas y Cierre de la Instrucción**

En el Juicio Contencioso Administrativo, son admisibles todos los medios de prueba, salvo la confesional de las autoridades, la petición de informes no relacionados con el caso, ni aquellas que el demandante debió rendir obligatoriamente en otra instancia cuya resolución motiva el Juicio Contencioso Administrativo.

Como lo señala el artículo 14 y 21 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las partes deben ofrecer y rendir sus pruebas en sus escritos de demanda, ampliación a la misma y contestaciones respectivas, so pena de desecharse la demanda o su contestación o de tenerse por no ofrecidas, si el oferente no las exhibe dentro del plazo de cinco días requerido por el magistrado instructor de la Sala Regional que conozca del asunto, salvo las pruebas supervenientes que pueden presentarse antes de la sentencia y siempre y cuando el magistrado instructor de la Sala Regional que conozca del asunto, dé vista a la contraparte respecto de estas pruebas para que en un plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga. Igualmente, el magistrado instructor de la Sala Regional que conozca del asunto está facultado, para mejor proveer, para exigir, en cualquier fase del juicio, la exhibición de cualquier documento relacionado con los hechos controvertidos del caso o para ordenar la práctica de cualquier diligencia que le permita llegar al esclarecimiento de la verdad.

Para el desahogo de la prueba testimonial el magistrado instructor de la Sala Regional que conozca del asunto requerirá al oferente para que presente a los testigos y cuando el oferente manifieste no poder presentarlos, el magistrado instructor de la Sala Regional que conozca del asunto los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale.

El artículo 40 de la nueva ley señala, que cuando el actor 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.

Como se ha dicho anteriormente, las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, se ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

Para finalizar este subparágrafo, únicamente mencionaremos que no se abordará el estudio de la prueba pericial, así como las generalidades de esta etapa del proceso, porque será objeto de estudio de los siguientes dos capítulos.

### 3.4.5. Los Alegatos

Los alegatos pueden definirse como el escrito en que las partes hacen valer las razones, argumentos, doctrinas y puntos de hecho que sean favorables a sus pretensiones, son exposiciones razonadas para demostrar, conforme a derecho, que les asiste la justicia.

Se puede definir como el "Razonamiento o serie de ellos con que los abogados de las partes (o las personas que puedan estar autorizadas al efecto) pretenden convencer al juez o tribunal de la justicia de la pretensión o pretensiones sobre las que están llamados a decidir."<sup>87</sup>

Para el demandante, este escrito resulta de trascendental importancia, sobre todo para tener una oportunidad más de insistir en la procedencia del ejercicio de su acción y de sus respectivas pretensiones, además, permite la oportunidad de desvirtuar por escrito las defensas de las demandadas.

El artículo 47 de la Ley conducente señala que 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.*

---

<sup>87</sup> DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 14ª ed., edit. Porrúa, México, 1986, p. 74.

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.

Es importante hacer notar que la notificación para la formulación de alegatos es ahora por lista en la propia Sala Regional y, por tanto, las partes deben estar muy pendientes de esta notificación para que puedan presentar sus alegatos dentro del término establecido y los mismos sean tomados en consideración por el juzgador.

No debe perderse de vista la importancia que los alegatos revisten en función de las pruebas ofrecidas por las partes en el juicio; en los alegatos cada parte debe insistir no solamente en sus pretensiones, sino hacer las reflexiones y deducciones que suministran a su favor las pruebas, impugnando con conocimiento de causa, todas aquellas en que la demandada apoya su intención para sostener la validez de la resolución o acto impugnado y, por ello, el demandante debe esforzarse cuanto pueda para demostrar la verdad de sus asertos y la justicia de su derecho.

### **3.4.6. De la Sentencia**

“En el Derecho Procesal Común la sentencia es el acto por el cual el Gobierno del Estado, a través del Poder Judicial, aplicando la norma jurídica específica del caso concreto, declara la tutela jurídica que concede el derecho objetivo a un interés determinado.”<sup>88</sup> Una sentencia es, pues, un acto obligatorio para el Poder Judicial del Estado por el que se cierra

---

<sup>88</sup> HERNÁNDEZ CARMONA, Edgar, Citado por KAYE, Dionisio y KAYE TRUEBA, Christian, op. cit., p. 370.

una fase del proceso, eliminando la incertidumbre respecto de la norma aplicable al caso concreto y creando o declarando una situación jurídica concreta respecto de la pretensión de la parte que esgrime la aplicación de un derecho objetivo o la negativa de la procedibilidad de ésta. Sin embargo, no es lo mismo una sentencia pronunciada por el Poder Judicial que la dictada por un tribunal de índole administrativo, ya que de acuerdo con el Derecho Procesal Común, las sentencias deben ser congruentes con las cuestiones planteadas en la controversia; claras y precisas para que el pronunciamiento correspondiente sea referido a cada una de las pretensiones, absolviendo o condenando al demandado, en su caso, referirse específicamente a cada una de las partes; examinar las pruebas rendidas en el juicio y, por último, toda sentencia tiene a su favor la presunción de haberse pronunciado según la forma prescrita por el derecho. Bajo estas reglas, las sentencias pueden ser *constitutivas* cuando dan nacimiento a una nueva relación jurídica o terminan la relación jurídica preexistente; *declarativas* cuando confirman la existencia de una pretensión de las partes en litigio, las *condenatorias* que por su simple nombre se explica, y las *resolutivas*, mediante las cuales se obtiene la declaración de nulidad de un acto anulable. Es en este último de tipo de sentencias denominadas resolutivas en las que encuadran las pronunciadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

A nuestro juicio nos parece muy interesante la opinión de Treviño Garza, quien sostiene que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo ejercen jurisdicción mixta, en cuanto que al dictar sus fallos adoptaron los dos sistemas referidos; aseverando que las leyes que crean a estos tribunales los instituyen como "...materialmente jurisdiccionales, independientes de cualquier autoridad administrativa, dotados de plena autonomía e imperio

para controlar la ilegalidad, con potestad de anulación de actos administrativos y para dictar sus fallos<sup>89</sup> y hacer cumplir sus resoluciones.”<sup>90</sup>

Finalmente, señalaremos en sentido de las sentencias definitivas según el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

“I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

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

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

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

Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

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

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

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

---

<sup>89</sup> (sic)

<sup>90</sup> TREVIÑO GARZA, Adolfo J. *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, edit. Porrúa, México, 1997, p. 128.

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

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.

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

Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de esta Ley. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental.

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

Transcurrido el plazo establecido en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

La sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 60. de esta Ley.”

### 3.5. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO PARTE ACTORA

Comenzaré este párrafo recordando una opinión a mi juicio muy importante para comprender quiénes pueden ser la parte actora en el juicio contencioso administrativo federal, nos referimos a que: “La relación jurídico-tributaria es una relación de derecho y no de poder, porque los sujetos de la misma se encuentran en un estado de igualdad jurídica ante la ley, el fisco y el contribuyente son iguales, uno es acreedor y otro es deudor, siempre que la ley así lo disponga.”<sup>91</sup>

Lo anterior quiere decir, que cuando una ley es interpretada de modo diferente por las partes, se acude a los tribunales a dirimir la diferencia; por tanto la única relación de poder es la que emana del Poder Legislativo, cuando establece las normas jurídicas a través del poder tributario, en el caso concreto del derecho fiscal.

Con esta aclaración, la Administración Pública procura ajustar sus actos o resoluciones a los ordenamientos legales en que se fundan, pero no siempre los actos resultan apegados a la ley, ya sea por interpretaciones erróneas o dolo de los funcionarios, perjudicándose a los particulares y, en ocasiones, a la propia Administración; es decir el Estado puede en muchas ocasiones también ser afectado por estos actos o resoluciones y en ese caso, la doctrina es unánime en aceptar que la Administración, al igual que los particulares, *debe tener a su alcance recursos o medios de defensa para acudir ante los tribunales establecidos, sean administrativos o judiciales, a fin de lograr la nulificación de sus propias resoluciones ya que ella, por sí, no puede modificarlas en perjuicio de los particulares.*

---

<sup>91</sup> FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, *Código Fiscal de la Federación Comentarios y Anotaciones*, ed., 2004, edit. Gasca Sicco, México, 2004, p.28.

El artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, a la letra dice: “Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales.”

Igualmente se dispone en la siguiente tesis: “Las autoridades administrativas no pueden revocar sus resoluciones libremente, sino que están sujetas a determinadas limitaciones, entre las que cuenta, de manera principal la de que, siguiendo el principio de que la autoridad administrativa sólo puede realizar sus actos bajo un orden jurídico, la revocación de los actos administrativos no puede efectuarse mas que cuando la autoriza la regla general que rige el acto.”<sup>92</sup>

Luego, entonces no puede la autoridad fiscal, por sí, dejar sin efectos una resolución violatoria de la ley aplicada.

“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 percate 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 ser 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

---

<sup>92</sup> Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, p. 276, Quinta Época, Tomo LXXI, p. 2310, Carvajal de Baranda, María.

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.<sup>93</sup>

Finalmente, si a la Administración Pública no se le otorgará los medios para impugnar las resoluciones dictadas en favor de particulares, se estaría en un caso de desigualdad, por un lado porque el Estado vería mermada su recaudación y por el otro, porque se violaría el principio de generalidad, el cual significa "...que todas las personas que coincidan con la hipótesis que la ley señala como hecho generador del impuesto, deben pagarlo."<sup>94</sup> Y en este caso existirían contribuyentes sometidos a lo que establecen los ordenamientos y contribuyentes titulares de resoluciones que los colocan en una situación de ventaja en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

<sup>93</sup> Amparo en revisión 873/2000. Arbomex, S.A. de C.V. 17 de abril de 2001. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Silvia Elizabeth Morales Quezada.

<sup>94</sup> ESCOBAR RAMÍREZ, Germán, *Principios de Derecho Fiscal*, 4ª. ed., O.G.S. Editores, México, 2001, p. 68.

Consideramos que es indiscutible el derecho que tiene la Administración Pública para acudir a juicio y combatir sus propias resoluciones favorables a particulares pero violatorias de la ley en que se apoyan.

No obstante haber afirmado que en el juicio de nulidad se litiga contra la autoridad, lo cierto es que la autoridad fiscal impugna indebidamente ante los tribunales federales las sentencias desfavorables emitidas por las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no en vía de amparo pero si en vía de recurso de revisión con fundamento en lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> Cfr. ESTRADA LARA, Juan M., *La Defensa Fiscal, Conceptos, Teorías y Procedimientos*, Pac, México, 2002, p. 96.

## CAPÍTULO CUARTO

### NOCIONES GENERALES DE LA PRUEBA

#### 4.1. NOCIONES GENERALES

Dentro de las nociones generales que debemos tener presentes para comprender cabalmente el concepto de prueba, sus características y en fin todos los elementos que hacen de esta institución indispensable para aproximarnos a la verdad de los hechos controvertidos, es importante recordar que para solucionar los conflictos originados entre los seres humanos de manera racional y pacífica se ha diseñado al proceso jurisdiccional. Ahora bien, por lo general cuando se pretende dirimir un conflicto se hace con argumentos y pruebas que tienen por objeto acreditar los hechos y los motivos con que se cuentan para decidir en favor de uno de los contendientes, acercándonos a la verdad de los hechos.

Impartir Justicia siempre ha sido una tarea principal, desde los clanes totémicos hasta las sociedades altamente tecnificadas y desarrolladas; los individuos y los órganos encargados de impartir justicia siempre han recurrido a *las pruebas* para resolver las controversias que les han sido presentadas, no importando las formas y los diferentes procedimientos, sin distingo de los grados de desarrollo de las civilizaciones, la prueba seguirá siendo indispensable para conocer la verdad.

Los griegos, civilizadores de la Cuenca Mediterránea, utilizaban pruebas testimoniales para decidir acerca de las cuestiones que tenían por objeto determinar el destino de los habitantes de sus *polis*, como se puede advertir en Plutarco que escribe acerca del juicio

seguido de Alcibiades y en el que fue condenado al ostracismo por la mutilación sacrílega de las estatuas de Hermes.

Los hebreos en tiempos de Moisés ya prescribían reglas acerca de la eficacia de los testimonios, sosteniéndose el principio de: *un solo testigo no vale contra otro*, y los mexicas observaban el siguiente procedimiento en sus asuntos judiciales:

“Otra sala del palacio se llamaba teccalli o teccalco: en este lugar residían los senadores y los ancianos para oír los pleitos y peticiones, que les ofrecía la gente popular; y los jueces procuraban de hacer su oficio con mucha prudencia y sagacidad, y presto los despachaban; porque primeramente demandaban la pintura, en que estaban escritas, o pintadas las causas, como hacienda o casas o maizales; y después cuando ya se quería acabar el pleito buscaban los senadores los testigos, para que afirmasen en lo que habían visto u oído; con esto se acababan los pleitos.”<sup>96</sup>

La prueba ocupa un lugar importante como sustento de la sentencia que emite el juzgador correspondiente, siempre ha servido de soporte para poder sustentar una síntesis, ya que constituye el conjunto de elementos que pueden orientar a descubrir la verdad.

Si pretendemos dar una definición jurídica de qué significa, encontraremos el mismo problema que con todas las instituciones de la ciencia del derecho, puesto que se trata de un vocablo equívoco al no tener un solo significado o acepción, sino que puede entenderse de diversas formas según las circunstancias en que se emplee o de quien lo utiliza.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, otorga varias definiciones para la palabra *prueba* en un lenguaje llano, y menciona:

---

<sup>96</sup> Sahagún, citado por ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo, *La prueba en el Juicio Fiscal Federal*, edit. Porrúa, México, 1998, pp. 3 y 4.

1. "Acción y efecto de probar
2. Razón, argumento, instrumento u otro medio con que se pretende mostrar y hacer patente la verdad o falsedad de algo.
3. "Indicio, señal o muestra que se da de algo..."<sup>97</sup>

Dentro de este contexto o realidad la palabra prueba cobra varios significados, en ocasiones puede entenderse como la actividad encaminada a probar ciertos hechos; otras, los instrumentos que llegan a producir la convicción del juez acerca del hecho que se prueba; otras, el resultado de las operaciones por las cuales se obtiene la convicción del juez con empleo de aquellos instrumentos, etcétera.<sup>98</sup>

Asimismo el vocablo *prueba* en la terminología jurídica tiene cualquiera de los siguientes significados:

1. Medios probatorios,
2. Procedimiento probatorio,
3. Actividad probatoria,
4. Grado de convicción, y
5. Motivos de prueba.

---

<sup>97</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 22ª. ed., Espasa, España, 2002, t II., p. 1853.

<sup>98</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, 3ª. ed., edit. Porrúa, México, 2005, t I., p. 253.

Los medios probatorios son definidos por José Castillo Larrañaga y Rafael de Pina de la siguiente manera: "...la denominación de medios de prueba corresponde a las fuentes de donde el juez deriva las razones (motivos de prueba que producen mediata o inmediatamente su convicción)."<sup>99</sup>

Medio de prueba es todo aquel elemento que sirve, de una manera u otra, para convencer al juez de la existencia o inexistencia de un dato determinado. Es siempre, por tanto, un instrumento, algo que se maneja para contribuir a obtener la finalidad específica de la prueba procesal.

Como procedimiento probatorio se entiende a la fase procesal del juicio en que el juzgador otorga un plazo a las partes para que ofrezcan o exhiban los elementos objetivos necesarios para dilucidar la cuestión planteada. Cuando nos referimos al juicio contencioso administrativo federal, ha quedado claro que esta fase está incluida en la etapa de la presentación y contestación de la demanda respectivamente, cuando se trata del ofrecimiento.

Sin embargo, cabe señalar que esta fase procesal a su vez tiene varias etapas, que van desde el ofrecimiento, la recepción y el desahogo de los elementos materiales y objetivos ofrecidos por las partes al órgano encargado de impartir justicia, hasta su valoración por el referido órgano.

La actividad probatoria se identifica con la actividad procesal que realizan las partes para producir alguna influencia en el criterio o decisión de quien va a resolver el juicio,

---

<sup>99</sup> Citado por ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo, op. cit., p. 5.

produciendo claridad acerca de los hechos sujetos a discusión, este significado de la prueba hace posible que hablemos de la prueba procesal o actividad que desarrollan los sujetos en el proceso, preferentemente las partes. La actividad probatoria, es una de las muchas actividades que desarrollan los sujetos en el proceso, para diferenciar la actividad probatoria de las demás es necesario precisar su tendencia o sentido. La actividad probatoria tiende a convencer al juez de la existencia o inexistencia de los datos procesales que han de servir de fundamento a la decisión del proceso.

El grado de convicción se refiere a la magnitud alcanzada por los elementos objetivos presentados para acreditar los hechos materia de controversia y que fueron motivo de litis en el proceso, con lo cual es usual escuchar la expresión *hizo prueba plena*, o encontrar plasmada tal frase en los fallos emitidos por los tribunales.<sup>100</sup>

Finalmente por motivos de prueba, se entienden aquellas argumentaciones o causas que producen efectos en la determinación del juzgador respecto de los hechos controvertidos, es decir se provee al Juez de manifestaciones por parte de las partes para que lo lleven a tomar una posición respecto del litigio.

Diversos autores han formulado definiciones, incluso en materia procesal administrativa y fiscal, como es el caso del maestro Humberto Briseño Sierra, quien ha sostenido: "...la prueba no es ni la actividad de probar, ni el resultado de probar, sino el probar mismo. La prueba consiste en percibir nuevamente lo acontecido."<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo, op. cit., p. 5.

<sup>101</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Derecho Procesal Fiscal*, op. cit., p. 419.

Jesús González Pérez dice que, "...podemos concluir que la prueba es la actividad por la que se trata de convencer al juez de la existencia o inexistencia de los datos que han de servir de fundamento."<sup>102</sup>

Eduardo Couture escribió: "...la prueba es un medio de verificación de las proposiciones que los litigantes formulan en el juicio."<sup>103</sup>

Gonzalo Armienta Calderón sostiene que el tema de la prueba ha sido, a no dudarlo, uno de los que más atención ha atraído a los procesalistas, y define a la prueba como: "...el medio de convicción que debe llevar al juzgador al conocimiento real de los hechos controvertidos, lo que le permitirá subsumirlos en la hipótesis normativa que el legislador ha elaborado, para atribuirles las consecuencias jurídicas cuya aplicación ha de devenir en la justa composición del litigio."<sup>104</sup>

"La probanza (prueba) es todo medio o instrumento previsto por Ley para demostrar la verdad o falsedad de un hecho controvertido."<sup>105</sup>

Coincidimos con Armienta Calderón, en relación a la polémica que desata el conceptuar a la prueba, considerando oportuno dilucidar su naturaleza jurídica; para ello González Pérez, señala que existen dos tipos de prueba que no tienen de común más que el nombre: el de naturaleza procesal y otro, que consiste en conferir a una persona alguna

---

<sup>102</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, op. cit., p. 254.

<sup>103</sup> Citado por ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo, op. cit., p. 7.

<sup>104</sup> ARMIENTA CALDERON, Gonzalo, op. cit., p. 268.

<sup>105</sup> ESQUERRA LUPIO, Sergio Omar, *230 Preguntas y Respuestas del Juicio Contencioso Administrativo*, edit. Sista, México, 2005, p. 122.

cualidad que refuerce su posición en vista a quedar legitimada ulteriormente, puramente material, que se rige por los principios del derecho material.

“Por ello, un mismo instrumento probatorio lleva una función y tiene un valor completamente distinto según que despliegue su eficacia fuera o dentro del mundo del proceso. En el primer caso, legitima la posición jurídica de su tenedor; en el segundo, se trata de convencer al juez de la existencia de un dato determinado.”<sup>106</sup>

La prueba es una institución procesal y en consecuencia procedimental, ya que un elemento de una parte lo es también del todo, pues se ubica y entiende necesariamente en un contexto procedimental y procesal. Los elementos objetivos o subjetivos que constituyen a la prueba siempre se dirigen al juzgador, es a quien se debe convencer de la procedencia de la pretensión o de la excepción.

Las pruebas, no solamente están dirigidas para la resolución definitiva o sentencia, también es posible que se usen para la sustanciación de un recurso o incidente; ahora bien, el carácter procedimental-procesal de la prueba en su naturaleza jurídica, se corrobora en virtud de que se le ubica y reglamenta en normas adjetivas que podemos encontrar en distintos ordenamientos.

El fin de los medios de prueba es conocer la verdad para emitir un fallo; el juzgador, para llegar a la certeza pasa por un proceso que se inicia a partir del total desconocimiento de los hechos que le plantean las partes, pues en el escrito de demanda y en el de contestación a la

---

<sup>106</sup> Guasp, citado GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, op. cit., p. 254.

demanda; el actor y el demandado, o en su caso el tercero interesado, formulan una serie de aseveraciones en las cuales sustentan sus pretensiones y excepciones, enunciados que no son convincentes por ello se requiere de los medios de prueba para que enfrentados éstos con las manifestaciones de las partes, se llegue a un convencimiento a partir de la probabilidad o credibilidad de la existencia o acontecimiento del hecho afirmado.

La ley establece cuáles son los hechos posibles, definiéndolos por exclusión de imposibles en el artículo 1828 del Código Civil Federal y que dice: “Es imposible el hecho que no puede existir porque es incompatible con una ley de la naturaleza o con una norma jurídica que debe regirlo necesariamente y que constituye un obstáculo insuperable para su realización.”

Al existir una vinculación entre los hechos afirmados y los medios probatorios ofrecidos se puede llegar a establecer una certeza sobre los hechos sujetos a discusión, dejando de ser un proceso de abstracción para acercarnos a la verdad de los hechos planteados en la litis, para conocer esa *verdad*, debe constarse con certeza por parte del juzgador.

“La certeza, en cambio, es un estado de conocimiento individual; es la configuración subjetiva de verdad.”<sup>107</sup> La verdad, como elemento último de esta certeza; es tradicionalmente considerada bajo dos aspectos: como verdad material o histórica y como verdad formal o legal.

La verdad material o histórica se define como:

---

<sup>107</sup> FURNO, Carlo, citado por ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo, op. cit., p. 10.

“Por verdad material se entiende la certeza histórica lograda en el proceso por vía de una o más experiencias probatorias, cuyos resultados deben ser apreciados por el juez con plena y absoluta libertad de criterio, sea que las partes contendientes faciliten al juez todo el material instructorio preciso, sea que el mismo juez supla, con su propia iniciativa, las eventuales lagunas de la instrucción procurándose él mismo de las pruebas. En uno o en otro caso el elemento probatorio siempre va dirigido a formar la convicción del juez, con perfecta discrecionalidad para su valoración.”<sup>108</sup>

La verdad formal o legal se define como:

“...por verdad formal se entiende la certeza histórica lograda en el proceso, no a través de la valoración crítica libremente ejercitada sobre el material probatorio por el órgano judicial, sino en virtud de un sistema legal de accertamiento definitivo de los hechos, o sea, en virtud de un complejo de normas imperativas, las cuales suprimiendo por completo la libertad judicial de valoración, vincula al juzgador a tener por ciertos los hechos concretos, demostrando en los modos correspondientes a las hipótesis previstas en abstracto por aquellas normas. Aquí queda totalmente ensombrecida la íntima y autónoma persuasión del juez, sin que le reste otro que hacer que el de comprobar la exacta correspondencia del medio de accertamiento con la hipótesis legal y constatar la congruente fijación del hecho como definitivamente cierto.”<sup>109</sup>

Asimismo se han hecho muchas clasificaciones de las pruebas procesales, bien en razón a los sujetos (por iniciativa de la parte y del órgano jurisdiccional), en razón del objeto (necesaria e innecesaria, pertinente e impertinente, útil o inútil), en razón a los actos (oral o escrita, mediata o inmediata, pública o secreta), en razón al procedimiento (simple o preconstituida) y en razón al resultado (ordinaria o plena).

Una de las clasificaciones más generales de la prueba es la que se basa en el medio que se utiliza para lograr el convencimiento del juez, clasificándose las pruebas en:

---

<sup>108</sup> Idem.

<sup>109</sup> *Ibidem.*, pp. 10 y 11.

a) *Personales*. Si se logra tal convencimiento por medio de personas. Según la posición de estas personas en relación al proceso, las pruebas personales pueden ser la confesional,<sup>110</sup> la prueba pericial y la testimonial.

b) *Reales*. Si se logra tal convencimiento por medio de cosas, las pruebas reales pueden ser: si la cosa es mueble, estamos ante la prueba documental, si la cosa es inmueble, estamos ante el reconocimiento judicial llamado también de inspección.

c) *Presunciones*. Si se logra el convencimiento del juez por medio de hechos, indicios de la existencia o no existencia de otros. “Presunción es la consecuencia que la ley o el tribunal deduce de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro; la primera se llama legal y la segunda humana”.<sup>111</sup>

Para finalizar es pertinente mencionar que algunos doctrinarios influenciados porque los procesos administrativos tienen características de jurisdicción revisora, es decir que, verifican si el acto o resolución se emitió de acuerdo a la ley; consideran que la prueba en sí la constituirá el expediente administrativo.

Las leyes procesales administrativas deben limitarse a regular las especialidades que ofrece el proceso administrativo respecto del proceso civil; en el sistema mexicano, además de

---

<sup>110</sup> En nuestro sistema jurídico mexicano se excluyen expresamente la prueba confesional mediante absoluciones de posiciones en los procesos administrativos a las autoridades; así lo señala expresamente el artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. En los juicios que se tramiten ante el Tribunal, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absoluciones de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

<sup>111</sup> Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, op. cit., p. 255.

ello regulan las especificidades propias de estos procesos; podemos concluir que en ellas existe una regulación bastante completa sobre la prueba, sin perjuicio de la remisión a la legislación procesal civil.

Cabe mencionar que el artículo 41 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es el numeral en el que expresamente se refiere a que, hasta antes de que se cierre la instrucción, el magistrado instructor para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes.

Esta redacción puede interpretarse válidamente en el sentido de que el tribunal puede valerse de cualquier persona, sea parte o tercera, así como de cualquier cosa o documento, con objeto de conocer la verdad, teniendo como único límite el cierre de la instrucción.<sup>112</sup>

El artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala claramente que 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.

---

<sup>112</sup> Cfr. LERDO DE TEJADA, Francisco, *Código Fiscal de la Federación, comentado y anotado*, 4ª. ed., edit IEE, S.A., México, 1980, p. 334.

Los diferentes especialistas centran su atención en cuanto a la importancia de la prueba; de esta manera Quintana Valtierra, sostiene: “En virtud de la importancia que reviste la prueba en el proceso tributario, el legislador estableció que en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación \_\_\_ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa\_\_\_ serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de la confesión...”<sup>113</sup>

Así el segundo párrafo del artículo 40 del ordenamiento en mención, dispone que en los juicios que se tramiten ante el Tribunal, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Al respecto se dice que la confesional, no procede de las autoridades mediante la absolucón de posiciones, que consisten en una serie de preguntas que se consignan en un pliego contenido en sobre cerrado, que se abre en el momento de la audiencia; pero como dice Francisco Ponce Gómez y Rodolfo Ponce Castillo, “...debe destacarse que la confesión de la

---

<sup>113</sup> QUINTANA VALTIERRA, Jesús y ROJAS YÁÑEZ, Jorge, *Derecho Tributario Mexicano*, 4ª. ed., edit. Trillas, México, 1999, p. 361.

autoridad puede sustituirse por la petición de informes respecto de hechos que consten en sus expedientes o en documentos agregados a ellos.”<sup>114</sup>

No obstante lo anterior, coincidimos con la interpretación que hace Martínez López, respecto de que sí está prohibida la confesión de la autoridades; pero no la de los particulares, ya que relaciona el actual artículo 46 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en el sentido que refiere a la valoración de la prueba confesional al decir: “...I.- Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario...”, y señala “Esto da a entender que si está prohibida la prueba de confesión de las autoridades, está admitida la de los opositores.”<sup>115</sup>

Finalmente, las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, se ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

#### **4.2. SUJETOS DE LA PRUEBA**

Si la prueba es la actividad que tiene por misión convencer al juez de la existencia o no existencia de un dato procesal, entonces los sujetos a quienes asiste el derecho de probar son

---

<sup>114</sup> PONCE GÓMEZ, Francisco y PONCE CASTILLO, Rodolfo, *Derecho Fiscal*, Editorial Banca y Comercio, México, 1994, p. 245.

<sup>115</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ, Luis, *Derecho Fiscal Mexicano*, 4ª. ed., edit. Ecasa, México, 1986, p. 299.

las partes. Sin embargo conviene señalar que a veces el órgano jurisdiccional no se limita a ser destinatario de la actividad probatoria, sino que también puede, de oficio, acordar la apertura a prueba y acordar la práctica de cuantas estime pertinentes para la más acertada decisión del asunto, recordemos el numeral 41 transcrito líneas atrás en el que se le deja al magistrado instructor la posibilidad de ordenar las diligencias necesarias para mejor proveer; se trata para algunos autores de la aplicación del principio inquisitivo, abandonando la rígida aplicación del principio dispositivo, que caracteriza nuestro Derecho Procesal Civil.

Las partes son los sujetos a quienes les interesa que sus argumentos expresados como enunciados en sus respectivos escritos, puedan probarse ante el órgano jurisdiccional que conoce de la pretensión, pues es a él a quien ha de convencerse de la realidad del dato. De aquí la conveniencia de que todas las pruebas se practiquen ante el órgano jurisdiccional, o al menos, en caso de órgano colegiado, ante el ponente; a él lo conocemos como sujeto destinatario. En la regulación de los procesos administrativos se prevé en los tribunales colegiados la figura del magistrado instructor.

La otra clase de sujetos se les conoce como sujeto *activo y pasivo* y son aquellos de quienes procede o frente a quienes actúa la prueba. Normalmente el sujeto activo es el actor y el pasivo el o los demandados; la doctrina que estudia a la carga de la prueba determina a cuál de las dos partes recaerán los efectos desfavorables de la falta de prueba. Las partes podrán designar persona que los represente, en la práctica de las pruebas que tenga efecto fuera del lugar en que radique el tribunal y el representante de la administración podrá delegar la facultad de intervenir en la práctica de las pruebas en un funcionario público de la misma.

La determinación de sobre quien recae la falta de ejercicio del derecho de prueba es uno de los problemas más discutidos e importantes de la teoría del proceso, afirmándose que *es la espina dorsal del proceso*.

Como las legislaciones procesales administrativas no contienen normas sobre la carga de la prueba, las reglas de supletoriedad nos indican aplicar las normas que rigen en el proceso civil; por lo que se ha considerado que al actor debe probar los hechos normalmente constitutivos del derecho que reclama y el demandado, los que han impedido su constitución, es decir cada parte debe probar los hechos que fundan el supuesto jurídico aplicable.

Sin embargo, frente a la aplicación pura y simple de las reglas del proceso civil sobre carga de la prueba que rigen en el proceso administrativo se ha opuesto el principio de presunción de la veracidad del acto administrativo, con el consiguiente efecto de la inversión de la carga de la prueba, ya que la ley prevé en el artículo 42 que: “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.”

El principio de inversión de la carga de la prueba pugna abiertamente con el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. No puede admitirse que, por el hecho de que la administración pública haya dictado un acto administrativo, por arbitraria que haya sido su actuación, el órgano jurisdiccional haya de dar por cierto cuanto en él se contiene en tanto el demandante haya probado lo contrario en el proceso. Pues el proceso administrativo presupone un

procedimiento administrativo ante la administración pública y el administrado, procedimiento en el que, según su objeto y contenido, la prueba correspondía a uno u otro.

Pues bien, si se incoa un proceso administrativo por parte del administrado frente al acto que denegó el derecho o frente al acto que impuso la obligación o sanción, es evidente que la carga de la prueba operará de modo muy distinto, siempre partiendo de la prueba obrante en el expediente administrativo y que el tribunal podrá apreciar. Dentro de Juicio Contencioso Administrativo Federal habrá que estar, por tanto, al contenido del acto administrativo y a la prueba unida al expediente administrativo.

“NULIDAD, JUICIO DE. CARGA PROBATORIA. La presunción de validez a que se refiere el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, deriva de que todo acto administrativo que se impugna por un vicio de validez, surte todos sus efectos hasta que no es declarado nulo por el Tribunal Fiscal de la Federación, y a ello se debe que el gobernado ejercite la acción de nulidad ante el órgano jurisdiccional, pero las cargas procesales que impone la ley a las partes en el juicio de nulidad es ajeno a esa presunción, por eso el propio artículo impone a la demandada la carga probatoria; luego entonces, es claro que al negar la actora en forma lisa y llana la existencia de los avisos de afiliación, baja y modificación de salarios en que se basan las liquidaciones cuya validez confirmó el instituto recurrente, le fue revertida la obligación probatoria a la autoridad demandada de demostrar que eran del conocimiento de la actora los avisos de afiliación y que los presentó. Por lo tanto, si la recurrente omitió acreditar la existencia y certeza de los documentos en que se basó para emitir el crédito controvertido, lo procedente es declarar la nulidad de la resolución impugnada.”<sup>116</sup>

“ACTOS DE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. PRESUNCIÓN DE VALIDEZ DE LOS. CARGA DE LA PRUEBA CUANDO SON NEGADOS. En materia procesal fiscal, en términos del artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, los actos de autoridad tienen la presunción de validez, pero dicha presunción queda desvirtuada precisamente cuando el particular niega en forma lisa y llana los hechos que contengan tales actos y resoluciones, por lo que en este aspecto la carga de la prueba respecto de su existencia recae en la autoridad demandada.”<sup>117</sup>

<sup>116</sup> Revisión fiscal 30/93. Instituto Mexicano del Seguro Social. 8 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Narváez Barker. Secretario: Isaac Gerardo Mora Montero.

<sup>117</sup> Amparo directo 94/92. Autotransportes Tlaxcala-Apizaco- Huamantla, S.A. de C.V. 11 de marzo de 1992.

“Amén de que corresponde probar a quien afirma, no a quien niega, atento al principio *incumbit probatio qui dixit, nom qui negat*, que se refleja en el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria.”<sup>118</sup> Se establece: “El actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el reo los de sus excepciones.”

#### 4.3. OBJETO DE LA PRUEBA

El objeto de la prueba es: “...el hecho que debe verificarse; en otras palabras el dato de cuya existencia o inexistencia debe convencer al juez el sujeto sobre el que recae la carga de la prueba.”<sup>119</sup>

Dentro de campo jurídico, los hechos tienen su particular clasificación; ya que la palabra hecho, puede ser considerado como sinónimo de acción, suceso o acontecimiento; asimismo se sostiene que todo acontecimiento natural o del hombre que origine consecuencia jurídica se considerará un hecho jurídico; incluso cuando el acontecimiento es provocado por un ser humano la característica principal es que no haya voluntad del sujeto para que se produzca ese efecto jurídico y aún así lo tutela la ley, no debemos olvidar que si existe la voluntad del ser humano entonces, deja de ser un hecho y se convierte en un acto jurídico; en

---

Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

<sup>118</sup> BURGOA TOLEDO, Carlos Alberto, *Cómo elegir el medio de defensa fiscal más adecuado*, Gasca Sicco, México, 2005, p. 146.

<sup>119</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, op. cit., p. 260.

el proceso jurisdiccional el hecho sujeto a prueba es aquel que emana o del cual depende el derecho que se discute o está controvertido por lo que la prueba es muy significativa para llegar a la decisión final.

El artículo 68 de la Código Fiscal de la Federación; también ubicado en el artículo 42 de la nueva ley, establece la misma disposición que ya hemos transcrito y que norma el principio de presunción de legalidad.

Al respecto Mayólo Sánchez; expresa:

“En el ámbito del Derecho Fiscal y debido a la influencia de la teoría de los actos administrativos, encontramos que los actos y resoluciones fiscales descansan en el principio de presunción de legalidad, ya que al ser manifestaciones del Estado a través de sus órganos y éstos son desinteresados, no se ve el motivo para dudar de que \_\_\_por regla general\_\_\_ lo que dichos órganos hacen, está apegado a las normas jurídicas.”<sup>120</sup>

El artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; contiene también una disposición similar de que los hechos son objeto de prueba al mencionar en su parte conducente: “Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.” De igual manera, la ley citada en el artículo 45 párrafo segundo nos dice:

“Cuando sin causa justificada la autoridad demandada no expida las copias de los documentos ofrecidos por el demandante para probar los hechos imputados a

---

<sup>120</sup> SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Mayólo, *Derecho Tributario*, 2ª. ed., edit. Cárdenas, México, 1988, p.387.

aquella y siempre que los documentos solicitados hubieran sido identificados con toda precisión tanto en sus características como en su contenido, se presumirán ciertos los hechos que pretenda probar con esos documentos.”

Como se observa, los hechos son objeto de prueba, de igual manera encontramos el nexo que existe entre los hechos narrados en los escritos iniciales y las pruebas que se ofrecieron; la prueba es una de las actividades en que se descompone la instrucción del proceso. La prueba no tiende a convencer al juez de la realidad de la pretensión, sino de las razones que la apoyan.

Las alegaciones que hace la parte ante el órgano jurisdiccional son de dos tipos: las alegaciones de hecho y las de derecho; ambos son objeto de prueba, sin embargo; tenemos que reconocer sendas excepciones a esta aseveración; ya que incluso tenemos un principio establecido en ley que señala que solo las alegaciones de hecho son objeto de prueba; ya que no todos los hechos ni todos los derechos son objeto de la prueba y existen datos normativos que han de ser probados y existen datos de hecho respecto de los cuales la prueba es innecesaria.

Los datos en consecuencia son de dos tipos; los normativos y los de hecho; en principio, como se ha señalado, no son objeto de prueba las normas jurídicas invocadas por las partes en apoyo de sus respectivas pretensiones. El juez debe investigar las normas aplicables al caso; basta que la parte las invoque genéricamente, pero no es óbice que las partes intenten convencer al juez de la existencia y sentido de la norma de que se trata, puesto que, no obstante su aptitud teórica, el juez no conoce en la práctica la vigencia y alcance de todas las

normas jurídicas, por tanto las partes deben proteger suficientemente esta fundamentación normativa para ello existen algunas reglas absolutamente diferentes de la prueba sobre hechos.

El Código Federal de Procedimientos Civiles en el artículo 86 señala: “Solo los hechos estarán sujetos a prueba, así como los usos o costumbres en que se funde el derecho.”

La doctrina procesal civil estima que existen normas jurídicas que deben ser objeto de la prueba, uno de los supuestos de tales normas jurídicas son las de derecho extranjero, en el cual es aconsejable el reconocimiento expreso al juez de la facultad de aplicar el derecho extranjero. Estas normas jurídicas a las que se extiende la necesidad de la prueba son:

- La costumbre.
- El derecho extranjero.
- El derecho no general (ordenanzas, reglamentos y fueros locales).

Los datos de hecho serán objeto de la prueba únicamente cuando sean dudosos y controvertidos y que sean influyentes o pertinentes a los fines del proceso. Esta doctrina general es aplicable al proceso administrativo. Como lo es la innecesariedad de probar los hechos notorios. Por tanto, dos son los requisitos que han de darse para que sea admisible la prueba y, por tanto, para que el tribunal acuerde su recibimiento.

a) *Que versen sobre hechos influyentes o pertinentes a los fines del proceso.* El órgano jurisdiccional deberá verificar si los hechos sobre los que ha de versar la prueba tienen importancia para la decisión del proceso.

b) *Que se refieran a hechos dudosos o controvertidos.* La prueba debe referirse a los hechos dudosos o controvertidos. Las leyes mexicanas sobre proceso administrativo y tributario exigen que la prueba tenga relación con los hechos controvertidos.

Es innecesaria la prueba sobre hechos que el actor y el demandado reconocen como ciertos, porque la prueba es para aclarar algo dudoso y si las partes están de acuerdo no tiene razón de ser la prueba, por tanto es necesaria la inconformidad sobre los hechos para que la prueba tenga sentido; tampoco procede recibir el pleito a prueba cuando los hechos están probados en el expediente administrativo.

#### **4.4. LUGAR, TIEMPO Y FORMA DE LA PRUEBA**

##### **4.4.1. Lugar**

Los actos en que se concreta la prueba deben practicarse en el recinto del órgano jurisdiccional, es decir, en su circunscripción, sede y local. Sin embargo, en muchas ocasiones los actos de prueba han de practicarse fuera del local del órgano jurisdiccional, como es el caso de la inspección judicial.

a) En el caso de que el lugar en que el acto probatorio debe realizarse se encuentre fuera de la circunscripción del órgano, cabe distinguir dos supuestos: Que se encuentre fuera del territorio nacional; en este caso será necesario impetrar de las autoridades del lugar correspondiente la prestación del auxilio jurisdiccional, que se encuentre dentro del territorio nacional, pero fuera de la circunscripción del órgano competente.

b) En el caso de que el lugar en que el acto probatorio deba realizarse se encuentre dentro de la circunscripción del órgano jurisdiccional (supuesto más frecuente en los procesos administrativos), pero fuera del lugar en que aquél radique, habrá de impetrar el auxilio de los órganos de la jurisdicción ordinaria.

c) Si el lugar se halla dentro de la sede del órgano jurisdiccional, pero fuera del local, el órgano mismo o alguno de sus componentes deberá desplazarse al lugar en que deba practicarse la prueba. Es el supuesto normal en la prueba de inspección judicial de un inmueble que radique en el mismo lugar.

#### **4.4.2. Tiempo**

La actividad probatoria se somete a las reglas generales sobre plazos. Por tanto, deberá tener lugar en una fase determinada del procedimiento. La regla general, que admite excepciones, es que la actividad probatoria tenga lugar en la audiencia. Así se establece en las distintas leyes mexicanas sobre el proceso administrativo y tributario.

Pero el principio preclusivo no se aplica con toda rigidez, y suelen señalarse excepciones al mismo, como que la prueba documental pueda realizarse en un momento anterior y distinto.

Ante la exigencia legal de acompañar a la demanda las pruebas documentales que se ofrezcan, se prevé la solución al problema que puede enfrentar el demandante cuando no tiene en su poder los documentos respectivos, que básicamente es la posibilidad de requerir a la autoridad que los tenga para que los remita al Tribunal o expida a costa del interesado copia autorizada de ellos, previa precisa identificación de tales documentos; sin embargo, esta solución, y por ende, la posibilidad de aportar pruebas en el juicio ya no se encuentra limitada como anteriormente se encontraba al prohibir el requerimiento del envío de un expediente administrativo.

Al respecto, Raúl Rodríguez Lobato señaló: “Es criticable la prohibición mencionada por ser contraria a la finalidad evidente de la disposición que se comenta, puesto que priva al particular demandante de la oportunidad de probar los hechos constitutivos de su acción e impide al Tribunal allegarse los elementos de convicción necesarios y suficientes para resolver el problema planteado.”<sup>121</sup>

Afortunadamente con la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya no se contempla lo establecido en el tercer párrafo del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación que proscribía el envío del expediente administrativo: “...En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo”, mientras que actualmente

---

<sup>121</sup> RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho Fiscal*, 2ª. ed., edit. Harla, México, 1995, p. 277.

el tercer párrafo de la fracción V del artículo 14 de la ley, dispone que en caso de que el demandante ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada; disponiendo:

“Se entiende por expediente administrativo el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada. La remisión del expediente administrativo no incluirá las documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas. El expediente administrativo será remitido en un solo ejemplar por la autoridad, el cuál estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo.”

#### **4.4.3.- Forma**

La regla general en cuanto a la producción de los actos de prueba es encuentra en las normas especiales sobre cada medio de prueba, pero se pueden señalar algunas generalidades como es el hecho de que los actos deben ser escritos. Esta regla no puede quedar desvirtuada por el hecho de que los actos de alguna de las declaraciones probatorias se hagan de palabra como la declaración de los testigos; que deberán producirse en español.

El ofrecimiento de las pruebas se hace en los escritos fundamentales: por el demandante, en la demanda que contiene la pretensión; por el demandado, en el de contestación a la demanda. Así se establece en las distintas leyes sobre el proceso administrativo y tributario, exceptuando a las supervenientes que se ofrecen cuando sobrevengan y hasta en la audiencia.

Admitidas las pruebas, deberán realizarse los trámites oportunos, a fin de que puedan rendirse en la audiencia. Así, cuando se trate de prueba documental, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad las copias de los documentos que soliciten, facultándose al tribunal para requerir a los mismos. Cuando se trate de prueba pericial, la parte oferente deberá, al ofrecer la prueba, presentar los cuestionarios sobre los puntos sobre los que deberá rendirse el informe en la audiencia.

Finalmente citaremos que en los juicios que se tramitan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siete cuestiones son de trascendente importancia respecto de las pruebas que pueden presentarse en el juicio.

- a) Dar oportunidad a la contraparte de objetar pruebas.
- b) La facultad de los magistrados para ordenar pruebas para mejor proveer.
- c) Pruebas supervenientes.
- d) Carga de la prueba.
- e) Prueba pericial.
- f) Valoración de las Pruebas
- g) Información confidencial proporcionada por terceros independientes.
- h) Si no se da oportunidad a la contraparte en un juicio para objetar una prueba, el efecto es que se tendrá que reponer el procedimiento para tal fin.<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> Cfr. CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Lecciones de Práctica Contenciosa en materia Fiscal*, 14ª. ed., edit. Themis, México, 2005, p. 201.

#### 4.5. VALORACIÓN DE LA PRUEBA EN EL JUCIO DE NULIDAD

Con forme al artículo 46 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administración la valoración de las pruebas se hará a través de un sistema mixto. En la Fracción I, se establece un valor determinado por la ley para las probanzas que en ella se menciona; en la Fracción II se deja a la prudente apreciación de la sala juzgadora las probanzas a que se refiere.

La primera forma se conoce en la doctrina como prueba tasada, conforme a la cual es la ley la que determina el grado de eficacia de la prueba. En el segundo, que la *ley llama prudente arbitrio del juez*, también conocido como de la *sana crítica*, o de la *prueba razonada*, el juzgador determina el grado de eficacia, ya que conforme a este sistema, el reconocido procesalista Cipriano Gómez Lara expone:

“El juez tiene una enorme libertad para calificar o para valorar la prueba, pero esa libertad se le concede dentro de las reglas de la lógica y con la obligación, que de todas suertes le está impuesta por el artículo 16 de la Constitución Política, de *motivar y fundamentar su valoración*. Esa *motivación y esa fundamentación*, precisamente, se cumplen en la *sala crítica* o en el *prudente arbitrio*, porque es necesario que el juez razone la prueba o razone la circunstancia que hace que esa prueba sea para él definitiva tenga determinado sentido. El juez debe razonar, tiene libertad para apreciar la prueba, pero dentro de ciertas reglas de lógica. Es decir no con arbitrariedades ni mucho menos tampoco con lo que se ha llamado la prueba o apreciación de la *prueba en conciencia* que aun que se postula en sistemas como el de la *justicia de paz* y en el *Derecho del trabajo*, ya la jurisprudencia a determinado que la prueba en conciencia no puede entenderse en el sentido de que el juez calle o guarde para sí los argumentos de valoración, los cuales de acuerdo con nuestro sistema jurídico no está legitimado para callar u ocultar. El juez debe exponer, debe expresar y debe estructurar dentro de la más rigurosa lógica jurídica todos los argumentos y todos los razonamientos para cumplir con la regla del prudente arbitrio, de la sana crítica o de la prueba

razonada, que además llevan al juzgador a cumplir con el precepto constitucional ya citado de fundar y de motivar todas sus resoluciones".<sup>123</sup>

Así, dicha valoración se hace, no dentro del procedimiento probatorio, sino fuera de él, al momento de dictarse la sentencia; también tienen pleno valor probatorio los actos de comprobación de las autoridades administrativas respecto de los hechos que consten en los actos respectivos.

En consecuencia, quedarán al prudente arbitrio de la sala las demás pruebas, como son: la pericial, la testimonial, las presunciones *juris tantum*, los documentos privados, la prueba científica, la confesional ficta, la inspección judicial.

Sin embargo, el sistema de la valoración referida no es absoluto, ya que dicho artículo 46 faculta a la sala a valorar las pruebas sin sujetarse al orden precitado, cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, logre adquirir una distinta convicción acerca de los hechos del litigio, debiendo únicamente fundar razonadamente en su sentencia tal consideración.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para evaluar la prueba pericial establece un sistema de sana crítica en la fracción III del artículo 46 de la ley en comento, al dejar al prudente arbitrio de la Sala su valoración. Lo anterior significa que la Sala tiene la obligación de analizar en su sentencia de fondo los dictámenes de las partes y el del perito tercero en discordia en su caso y administrándolos con las demás pruebas; y que por ello le crea convicción a la Sala. Inclusive la Sala puede hacer suyo alguno de los

---

<sup>123</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano, *Derecho Procesal Civil*, edit. Trillas, México, 1990, p. 117.

dictámenes rendidos, pero siempre motivando las causas por las cuales acepta las conclusiones del dictamen rendido.

La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación al respecto ha emitido su Jurisprudencia número 96 y las siguientes tesis que a continuación se transcriben:

**“PRUEBA PERICIAL. SU VALORACIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 221 FRACCIÓN I) DEL CÓDIGO FISCAL.**

De acuerdo con el numeral citado, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación calificarán el valor probatorio de los dictámenes periciales según las circunstancias. Lo anterior quiere decir que si se da el caso de que el dictamen presentado por el perito de la actora y el del perito de las autoridades, difieran y, en consecuencia, se requiera de un tercer peritaje en discordia, y éste coincida, ya con el de la actora, ya con el de la autoridad, no por esto la Sala juzgadora deberá inclinarse necesariamente por los dos peritajes coincidentes, sino que podrá basarse en el único peritaje que difiera si a su juicio, y en atención a las circunstancias del caso, éste es el único que aborda y resuelve las cuestiones técnicas que se plantearon. En efecto, de acuerdo con el artículo citado las Salas de este tribunal al examinar las pruebas periciales ofrecidas por las partes deberán hacer uso de su prudente arbitrio y atender a las circunstancias del caso, a efecto de otorgarles el valor probatorio respectivo, pues la coincidencia de dos opiniones periciales frente a una tercera, aun cuando esta tercera corresponda al perito de alguna de las partes, no demuestra necesariamente que las primeras sean ciertas y la segunda equivocada, pues la razón no es de índole cuantitativa, sino que debe sostenerse por sus propios fundamentos.”

**“PRUEBAS PERICIALES. SU ANÁLISIS Y VALORACIÓN EN LA SENTENCIA.—** Para que puedan considerarse debidamente analizadas y valoradas en la sentencia determinadas pruebas periciales, no es suficiente mencionarlas, pues deben ser objeto de cuidadoso examen a fin de concluir si son o no eficaces para demostrar los hechos y finalidad que con ellas se persigue. Además debe expresarse, en cada caso, el razonamiento que justifique la conclusión a que se llegue.”<sup>124</sup>

---

124 Revisiones Nos. 3/84 y 335/87. Resueltas en sesión de 19 de junio de 1990, por unanimidad de 8 votos. Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez. Secretario: Lic. Adalberto Salgado Borrego. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 3ª Época, Año III, N° 30 junio de 1990, pág. 20.

“PRUEBA PERICIAL, SU ANÁLISIS Y VALORACIÓN.— Para que puedan considerarse debidamente analizadas y valoradas determinadas pruebas periciales, no es suficiente mencionarlas, pues debe ser objeto de cuidadoso examen a fin de concluir si son o no eficaces para demostrar los hechos y la finalidad que con ellas se persigue. Además, debe expresarse, en cada caso, el razonamiento que justifique la conclusión a que se llegue.”<sup>125</sup>

“PRUEBA PERICIAL. AGRAVIO INFUNDADO, SI SÓLO SE CUESTIONA QUE NO ES PRUDENTE LA VALORACIÓN DE LOS DICTÁMENES PORQUE NO SE TOMÓ EN CUENTA UNO DE ELLOS.— De conformidad con lo ordenado por el artículo 234, fracción II, del vigente Código Fiscal de la Federación, la valoración de la prueba pericial queda a la prudente apreciación de la Salas del Tribunal Fiscal; por tanto, si la autoridad, en contra de esa valoración únicamente argumenta que se violó dicho precepto, ya que la Sala no efectuó en su sentencia prudentemente el análisis de los dictámenes y en particular de uno de ellos, y del estudio de éste se comprueba que la Sala *a quo* lo valoró correctamente, cabe concluir que el agravio es infundado.”<sup>126</sup>

“PRUEBA PERICIAL. VALOR PROBATORIO PLENO DE LA MISMA.— Si la *a quo* hace un análisis cualitativo de los dictámenes emitidos por los peritos de las partes y tercero en discordia, dando sus razonamientos propios para otorgarle valor probatorio pleno a los dictámenes del perito tercero en discordia y el de la actota, inclusive, adminiculándolos con la prueba documental ofrecida y desahogada en autos, resulta claro que la prueba pericial se ha valorado correctamente de acuerdo con lo estipulado por el artículo 221 fracción I del Código Fiscal de la Federación de 196711.”<sup>127</sup>

A su vez el Poder Judicial Federal ha emitido la siguiente tesis:

---

<sup>125</sup> Revisión N° 1483/87. Resuelta en sesión de 26 de octubre de 1989, por mayoría de 5 votos y en contra. Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez. Secretario: Lic. Adalberto G. Salgado Borrego. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 3ª Época, Año II, N° 22, octubre de 1989, pág. 38.

<sup>126</sup> Revisión N° 2615/87. Resuelta en sesión de 10 de noviembre de 1988 por mayoría de 6 votos y 1 en contra. Magistrado Ponente: Carlos Franco Santibáñez. Secretario: Lic. Leopoldo Ramírez Olivares. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 3ª Época, Año I, N° 11, noviembre de 1988, pág. 26.

<sup>127</sup> Queja N° 18/83 y Revisión N° 223/83. Resueltas en sesión de 8 de junio de 1988, por mayoría de 7 votos y 1 mas con los resolutivos. Magistrado Ponente: Francisco Ponce Gómez. Secretario: Lic. Miguel Toledo Jimeno. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 3ª Época, Año I, N° 6, junio de 1988.

“TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, SALAS REGIONALES DEL. DEBEN DESAHOGAR LA PRUEBA PERICIAL DESAHOGADA ANTE ELLAS.— En términos de los artículos 230 y 234 del Código Fiscal de la Federación, en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación son admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones, y su valor queda a la prudente apreciación de la Sala; de manera que, al haberse desahogado la prueba pericial ofrecida por una de las partes, ésta debió apreciarse conforme al cuestionario respecto del cual emitieron su dictamen los peritos y, al no hacerse así, se infringieron los artículos 14 y 16 constitucionales, lo que motiva conceder el amparo solicitado, para el efecto de que se deje insubsistente la sentencia reclamada y se dicte una nueva, en la cual se valore adecuadamente dicha prueba y cada uno de los conceptos de anulacón hechos valer, con plenitud de jurisdicción.”<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. Amparo Directo 455/87. José Luís Béjar Martino por su representacón. 10 de marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Eric Roberto Santos Partido. Secretario: Martín Amador Ibarra.

## CAPÍTULO QUINTO

### LA PRUEBA EN EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

#### 5.1. PRINCIPIOS GENERALES

En este capítulo en el que se abordará el estudio de la prueba pericial, haremos algunas consideraciones pertinentes respecto de los principios generales de la prueba en el proceso contencioso administrativo federal, y es que como se precisó en los primeros objetivos de este trabajo de investigación; las leyes administrativas que regulan las relaciones jurídicas del gobernado y las autoridades administrativas pueden ser transgredidas o infringidas, lo que ocasionará diferentes procedimientos administrativos que deberán estar ajustados al principio de legalidad por parte de las autoridades, de lo contrario los gobernados podrán acudir a la justicia administrativa, pudiendo optar por el recurso en sede administrativa, por el control jurisdiccional administrativo o bien por el amparo indirecto en su caso, de ahí que se requiera precisar a la prueba en cualquiera de las tres vías que elija el particular. Esta perspectiva fue distinguida por el ilustre jurista Mario Pugliese, quien refiriera el *problema tripartito de la prueba en el derecho tributario*; haciéndolo extensivo al derecho administrativo con ciertas especificidades, y aunque en su libro únicamente se describe a la prueba en el proceso tributario; se señalan las afinidades que existen entre ambos procesos. El autor, se refiere al problema tripartito en el sentido de cuáles son las pruebas que deben ofrecerse y su pertinencia en la fase oficiosa, en la fase contenciosa y finalmente la fase judicial. Es en este documento en el que se hace hincapié de la importancia preeminente de los principios generales, se

establece que no es lo mismo estudiar a la prueba en el derecho procesal civil, que en el derecho administrativo o tributario; se resalta la trascendencia que tiene la prueba dentro de la justicia administrativa, puesto que en el proceso común esta institución puede perder importancia porque por regla se aplica la ley respecto a situaciones de hecho ya definitivamente determinadas, en cambio en la justicia administrativa, dice: “La importancia fundamental de la función confiada a la jurisdicción administrativa se advierte mucho mejor si se considera que en la mayoría de los casos tiene un carácter histórico, en el sentido de que ‘*accerta*’ hechos jurídicos sobrevenidos en el pasado, colocándose necesariamente en la época en la cual tales hechos originaron el nacimiento de la obligación tributaria.”<sup>129</sup>

Con ello, se explica porqué siempre que iniciamos el proceso contencioso, se tiene como presupuesto básico la existencia de un procedimiento oficioso en el cual la autoridad administrativa, se allega de elementos que le servirán para emitir un acto o resolución que será notificado al particular; salvo excepciones contenidas en la ley y descartando estas singularidades Pugliese señala que el procedimiento tributario es, por tanto, esencial, si no únicamente, un procedimiento de *accertamento*;<sup>130</sup> y, a este fin tienden tanto la fase oficiosa de tal procedimiento que se desarrolla en un terreno netamente administrativo, como la fase procesal, en la secuela contencioso-administrativa y en la judicial.

Cabe mencionar la distinción que existe entre la fase oficiosa y el recurso en fase oficiosa, en el primero la autoridad lleva acabo una serie de actos concatenados entre sí que persiguen una finalidad particular y que desembocan en la notificación de un acto de

---

<sup>129</sup> PUGLIESE, Mario, *La Prueba en el Proceso Tributario*, trad. de Alfonso González Rodríguez, edit. JUS, México, 1949, p. 5.

<sup>130</sup> Para el Profesor Pugliese, el *accertamento* es la determinación del crédito fiscal en sentido amplio,

autoridad, en cambio para tramitar el recurso en fase oficiosa necesitamos una resolución definitiva que cause agravios al particular, es decir se requiere como presupuesto esencial para acudir a la justicia administrativa el procedimiento oficioso que lleva a cabo la autoridad, su notificación y un agravio; lo que en la práctica se conoce como la triple "AAA" (Acto de Autoridad que causa Agravios)

"La fase administrativa del procedimiento (sea puramente oficiosa o contenciosa), tiende normalmente a la determinación del 'hecho jurídico' (o de su medida), al cual la ley condiciona el nacimiento de la obligación, sobre la persona de un sujeto pasivo determinado. La fase judicial, más limitadamente, se dirige a establecer si \_\_\_ dado un cierto y determinado hecho\_\_\_, de éste deriva, por ley, una obligación tributaria y en qué medida."<sup>131</sup>

Estas consideraciones, junto a la naturaleza y el origen de la obligación administrativa y tributaria, explican por otra parte la necesidad a la que se contrae el procedimiento oficioso, cuyo cumplimiento instrumental es excepcionalmente grave e importante. El Estado, en efecto, no puede derivar pretensión de un convenio o de un título de cualquier especie, como ocurre en el campo del *derecho privado*, ni tampoco de una obligación legal que encuentra, al menos en parte, la propia determinación cuantitativa en hechos conocidos por el acreedor como pueden ser las necesidades alimentarias en el Derecho Familiar. Solamente una fatigosa labor de *accertamento* y de investigación, de continua y prolija confronta entre la hipótesis abstracta prevista en las leyes fiscales y la realidad concreta de los fenómenos que indefinidamente se desarrollan, puede permitir, sea a través de grandes aproximaciones, si es

---

<sup>131</sup> PUGLIESE, Mario, op. cit., pp. 4 y 5.

legítimo determinar y en qué límites, el ejercicio de una pretensión administrativa de parte del Estado.

Estas consideraciones se basan en la constante aplicación que tiene la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que prevé la posibilidad de la autoridad de practicar visitas de verificación para el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias las cuales pueden ser de dos tipos: ordinarias y extraordinarias, como podemos apreciar en esta etapa se entiende que la autoridad se hará valer de hechos que le servirán de *prueba* para emitir una resolución que puede o no ser combatida por el particular en caso de que genere un agravio; en esta fase a la que se le ha llamado *preparatoria*, la prueba no tiene la importancia que cobra en el proceso contencioso administrativo, debido a que de este procedimiento se integrará un expediente administrativo, que mas tarde constituirá elemento esencial para que se demuestre lo efectuado por la autoridad y sea prueba de que se condujo conforme a derecho. Como se puede observar, el tipo de litis es lo que diferencia un proceso de otro; ya que como se ha dicho líneas atrás, la litis conserva la peculiar naturaleza del objeto de la controversia de las partes contendientes y de la relación jurídica de derecho público que entre ellas concurre. Sin embargo, si partimos del hecho de que la autoridad administrativa ha realizado visitas de inspección que desembocaron en un acto, estamos en presencia de pruebas preconstituidas.

Cuando la autoridad administrativa se coloca frente al particular para verificar el cumplimiento de la ley, en ocasiones el particular ignora que ha infringido alguna norma jurídica, situación que sólo puede subsistir en el campo del derecho público, conjuntamente a determinados presupuestos éticos, históricos y políticos de peso decisivo, entre los cuales es preclara la convicción de la mayoría de los ciudadanos de la necesidad y de la utilidad del

cumplimiento de las normas administrativas, afín de que el Estado pueda ejercer sus atribuciones esenciales. En materia tributaria, estas condiciones se materializan con mayor claridad ya que el Estado casi siempre se encuentra, ante una doble misión: a) descubrir aquellos hechos jurídicos productivos de una obligación fiscal o administrativa que le fueron ocultados; y, b) controlar desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, aquellos hechos jurídicos que le fueron declarados, cuando se trate de obligaciones sustantivas fiscales para verificar su correspondencia con la realidad; lo anterior debido al sistema de autodeterminación que prevén las leyes fiscales respectivas, o bien obligaciones de carácter administrativa.

Al respecto, Mario Pugliese se cuestiona, ¿cuáles características distinguen la litis tributaria y el proceso tributario de la litis y el proceso comunes? Parece que la respuesta a tal pregunta no deja lugar a dudas; por cuanto la litis conserva la peculiar naturaleza del objeto de la controversia, de las partes contendientes y de la relación jurídica de derecho público que entre ellas ocurre; y por cuanto el proceso conserva la peculiaridad, del órgano jurisdiccional y de la forma de procedimientos prescrita por la ley.<sup>132</sup>

Se podrá hablar de proceso tributario solamente para designar aquel particular proceso, expresa y específicamente instituido para resolver la litis tributaria, que se desarrolla ante la jurisdicción administrativa. Por otra parte, es también necesario considerar que frecuentemente, en el tema de la prueba, cuestiones de derecho formal se entrelazan con cuestiones de derecho material, las cuales naturalmente, requieren una solución única, sin mirar al tipo de proceso en el que vengán tratadas. No podemos soslayar que existe una

---

<sup>132</sup> Ibidem., p. 7.

corriente doctrinaria de peso que pugna por la unidad del proceso, sea civil, penal o administrativo en cuanto a sus líneas estructurales, y es lógico que tal unidad vaya lográndose cuanto más se adelante del campo del derecho formal al campo del derecho material o sustantivo, corriente que compartimos porque además de práctica, puede aprovechar la extensa experiencia desarrollada a lo largo de cultivar la teoría general del proceso.

Las premisas hasta aquí expuestas son necesarias para valorar la importancia y la gravedad del problema de la prueba en el proceso tributario, el cual será extensivo cuando se trate de proceso administrativo si partimos del procedimiento oficioso que lleva a cabo la autoridad administrativa. En tal proceso, el problema de la prueba no se agota en las cuestiones que reflejan la admisibilidad de algunos medios de prueba, o en las cuestiones más estrictamente procesales que reflejan la forma en que algunos medios de instrucción deben desarrollarse. El problema de la prueba abarca, por el contrario, el total proceso tributario y administrativo en cuanto a que, en la normalidad de los casos, está en la prueba la sustancia y fin del proceso. En el caso concreto del proceso tributario su objeto está constituido normalmente por una controversia en torno a la subsistencia o medida de una obligación fiscal, es precisamente en la prueba de tal subsistencia o medida donde la controversia se agota, quedando el adeudo tributario definitivamente determinado. Sólo en el proceso común la prueba pierde mucho de su importancia, porque en tal secuela procesal, estando substraídas a la competencia de la autoridad judicial las cuestiones de tasación, se trata solamente, por regla, de aplicar la ley respecto a situaciones de hecho ya definitivamente determinadas.

Pero en el proceso tributario que se desarrolla ante la jurisdicción administrativa, el problema de la prueba es preeminente no pudiendo obtenerse ni una equitativa aplicación de la

ley fiscal, ni una justa distribución del peso tributario, sin un adecuado sistema de prueba que permita reducir al mínimo el margen de error entre la medida del impuesto definitivamente determinada y aquella que en abstracto habría debido pagarse efectivamente.

Asimismo y dentro de los principios generales, se destaca la similitud existente entre la prueba en el Derecho Penal y la prueba en el Derecho Procesal Administrativo, algunos especialistas aseguran que incluso el método de estudio para las disciplinas Fiscal y Penal es el mismo; argumentando que parten de un tipo normativo contenido en la ley, norma de causación y tipo penal; esta afinidad además se manifiesta en el carácter publicista de la función, en cuanto a que prevalecen siempre elementos de interés objetivo referentes a las necesidades del Estado. Asimismo, se destaca el carácter oficioso de la prueba en el proceso con ciertos límites tal y como lo establece el artículo 41 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al indicar que el magistrado instructor, hasta antes de que se cierre la instrucción, para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, o bien ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes. Es claro el precepto en consignar las pruebas para mejor proveer, que son parte del argumento doctrinario para señalar al procedimiento como oficioso.

Ya hemos referido también, a lo que se conoce como el principio de buena fe o de presunción de legalidad que no es otra cosa más que presumir que el órgano del poder público, con dicha calidad, está obligado a observar la ley y privado de interés propio, diverso del

interés público; de ahí que no puede normalmente emitir actos arbitrarios basados sobre circunstancias de hecho no verdaderas, en términos generales el proceso se desenvuelve por completo a la sombra de la presunción de legitimidad, en estas condiciones el particular lo que hace es tratar de demostrar que los elementos de la administración para emitir el acto son erróneos o inconclusos convirtiéndose en una contraprueba, sin olvidar que el material probatorio recogido por la administración se hace en una fase anteprocesal. Al respecto Mario Pugliese nos dice: "Este innegable carácter de contraprueba que asume en el proceso tributario la actividad probatoria del actor contribuyente constituye una singular característica de este tipo de proceso... la cual, mientras invierte la carga de la prueba, que desde el punto de vista formal aparece como prueba directa, le imprime el carácter de contraprueba, dirigida a minar la legitimidad de los elementos sobre los que el acto impugnado se asienta..."<sup>133</sup>

Cuando la administración pública desarrolla el acopio de pruebas en fase extra procesal, no impide que la autoridad demuestre sucesivamente, en la vía jurisdiccional, que la propia actividad inquisitiva se ha desenvuelto de modo legítimo y que el acto no es fruto de la fantasía de un funcionario, sino que corresponde a los elementos efectivamente confirmados por la administración misma, o bien que ha sido compilado mediante una legítima utilización de criterios inductivos.

Antes de hacer un análisis general de las pruebas que pueden ser ofrecidas y desahogadas en el juicio contencioso administrativo federal; consideramos oportuno resaltar dentro los principios generales de la prueba el *planteamiento de cuestiones técnicas y casos especiales*, como lo son los señalados en la fracción XV de la Ley Orgánica del Tribunal

---

<sup>133</sup> Ibidem., p. 43.

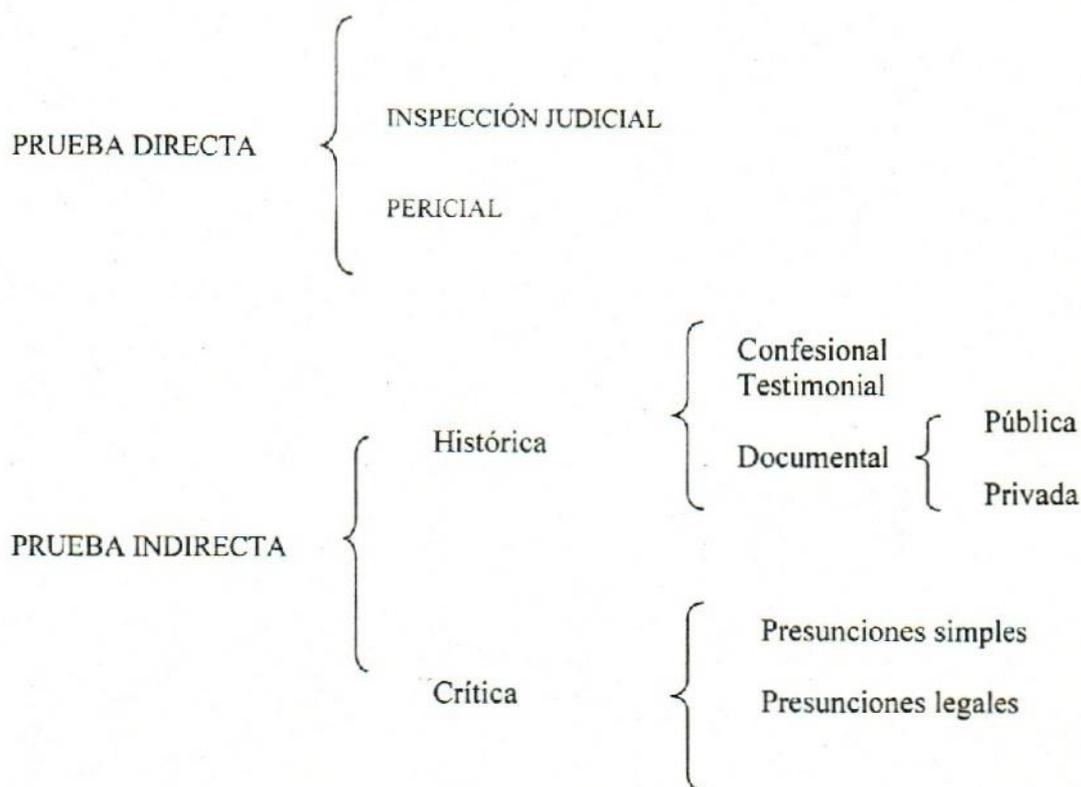
Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que dispone la competencia del Tribunal en todos los demás casos establecidos en las leyes, ya que, por lo particularmente complejo que puede ser resolver un caso en el que la técnica y la ciencia obliga la utilización de la prueba pericial, adquiere una función autónoma resolutive de la litis y no una simple función instrumental; aquí surge la dignidad del juicio de hecho, no recurrible cuando se hayan respetado todas las prescripciones de carácter formal establecidas por la ley.

De igual forma resalta que no es suficiente que las partes se pongan de acuerdo para la admisión de una prueba, a fin de que ésta deba ser admitida por el juez. Un acuerdo de las partes respecto a la admisión de una prueba parece ineficaz aún en el proceso civil, al menos cuando el juez tenga la posibilidad de tomar adecuado conocimiento de los elementos de causa, lo que en la práctica no sucede cuando las partes hacen admitir consensualmente la prueba por ordenanza. Quiero dejar esta consideración como premisa para después abordar la propuesta inicial de considerar a la prueba pericial delegada como una alternativa para dirimir los conflictos denominados complejos en los que se requiere de la opinión de expertos para resolver justamente.

Se han hecho múltiples clasificaciones para estudiar a la prueba en el proceso general, la más común adoptada por los especialistas es la que divide a las pruebas en directas e indirectas este forma de clasificación; puede ser aplicada a la materia administrativa sin desnaturalizar su esencia, autores como Taruffo, sostiene: "Se trata de una distinción habitual

e importante, que se encuentra con distintas formulaciones y con diversos nombres en todas las culturas jurídicas.”<sup>134</sup>

La distinción entre prueba directa e indirecta permite establecer la relación entre la prueba y el hecho que debe ser probado, en Italia, esta clasificación está generalizada, Mario Pugliese en su clásico libro intitulado *La Prueba en el Proceso Tributario*, establece una categorización de las pruebas bajo esta perspectiva. El autor, presenta el siguiente cuadro sinóptico que como veremos más adelante no tiene efectos prácticos por resultar rebasado; pero que, para identificar la postura del autor es importante conocerlo.



<sup>134</sup> TARUFFO, Michele, *La prueba de los hechos*, 2ª ed., trad., de Jordi Ferrer Beltrán, edit. Trotta, Italia, 2005, p. 453.

Antes de definir qué entendemos por prueba indirecta y directa, mencionaremos algunas interpretaciones que se han dado de esta clasificación que a lo largo de la evolución del Derecho Procesal se ha manifestado de diferentes formas, así tenemos que los italianos, asumen la distinción derivada de la doctrina alemana, pero sin precisar las definiciones de prueba directa y de prueba indirecta de manera cierta y clara. A pesar de ello, como ya explicamos, es tema obligado cuando abordamos la temática de la prueba referimos a esta clasificación.

El origen del problema proviene de la doctrina alemana de finales del siglo XIX, esencialmente de la teoría de Carnelutti, quien para diferenciar entre una y otra, pone especialmente acento en la percepción del juez en relación con el hecho a probar, distinguiendo en función de que el juez perciba directamente ese hecho o perciba otro del que se pueda obtener el primero; partiendo de esta base dentro de las pruebas directas sitúa a la testimonial y a la documental, y las indirectas, las presunciones e indicios. Michele Taruffo, critica esta visión al señalar:

“Sin embargo, esta distinción es vaga y poco atendible: es vaga porque se basa en algo genérico e indeterminado como la <<percepción>> del juez; es poco atendible porque no es verdad que el juez tenga la <<percepción directa>> del hecho a probar escuchando una declaración testifical o leyendo un documento; en realidad una prueba directa en este sentido se produce sólo en el caso del reconocimiento judicial, pero entonces la distinción resulta casi inútil y deja en la vaguedad a todas las demás pruebas.”<sup>135</sup>

Mario Pugliese, sobre la clasificación de las pruebas, además de la inspección judicial o reconocimiento judicial, agrega que la pericial también puede clasificarse dentro de las directas, argumentando:

---

<sup>135</sup> Ibidem., p. 454.

“...Pero nosotros nos hemos creído en el deber de catalogar al peritaje entre las pruebas directas, considerando que tiene por objeto la inspección directa del objeto de la litis, o de la oposición, inspección que por regla general debería ocurrir por obra del mismo juez, de quien el perito es solamente el delegado.”<sup>136</sup>

Moreno Cora, por su parte considera que las pruebas, se dividen en directas é indirectas; asimilando los medios probatorios en el proceso civil y en el penal, en virtud de que en ambos procesos se admiten las mismas pruebas, situación que se repite si estamos abordando el proceso administrativo, y define:

“Cuando la prueba se refiere á la cosa misma que quiere averiguar, esto es, cuando se refiere al delito mismo, puesto que de materia criminal se trata, la prueba es directa: cuando se refiere á una cosa distinta del delito, de la cual, en virtud del raciocinio puede el Juez deducir la existencia del hecho que se conceptúa delictuoso, la prueba es indirecta.”<sup>137</sup>

Aunque a primera vista, la clasificación pudiere parecer inexacta e inútil, Michele Taruffo, sostiene que no se deriva de estas observaciones la inutilidad o la falta de fundamentación de la distinción general entre prueba directa y prueba indirecta, sino únicamente la constatación de que, en los términos recién mencionados, la distinción está mal formulada; y señala:

“Está claro, en efecto, que la <<percepción>> del juez, especialmente si no es definida y analizada o bien es mal entendida, no es un buen criterio de distinción. Esto no impide, sin embargo, que se pueda realizar una distinción fundada y

<sup>136</sup> PUGLIESE, Mario, op. cit., p. 79.

<sup>137</sup> MORENO CORA, S., *Tratado de Pruebas Judiciales en materia civil y en materia penal*, edit. Hermanos Carrillo, México Guadalajara, 1983, p. 482.

racional entre pruebas directas e indirectas, una vez que se adopte un criterio de distinción claro y preciso.”<sup>138</sup>

Para lograr este objetivo es necesario establecer que existe una relación entre prueba y hecho según se plantee en el proceso y en el contexto de la decisión, el hecho a probar o hecho jurídicamente relevante del que depende directamente la decisión y el objeto de la prueba o hecho del que la prueba ofrece la demostración o la confirmación.

“La definición de este hecho se produce en hipótesis en el momento en que se deduce la prueba y se somete al juicio preliminar de relevancia; el mismo hecho es afirmado como verdadero, después de la asunción y la valoración de la prueba, si el respectivo enunciado parece creíble en la medida en que esté confirmado por el resultado de la prueba. En este sentido, el objeto de la prueba es propiamente la aserción fáctica sobre la que versa la prueba, es decir, aquello que la prueba es capaz de demostrar: se tratará entonces de la declaración de un testigo, del contenido de un documento, de lo visto en una inspección, etc.”<sup>139</sup>

La doctrina ha expuesto varios ejemplos que dan la claridad a la tesis que defiende esta clasificación sosteniendo: Un testigo, se presenta a declarar y afirma haber visto a X matar a Y; el homicidio, que es lo que resulta propia y directamente atestiguado, es objeto inmediato de la declaración; la prueba por consiguiente, es *personal directa*. Por el contrario, el testigo dice que vio á X huir poco después de haberse cometido el homicidio. La fuga de X, que es el objeto inmediato de la declaración, es una cosa distinta del delito y sólo sirve para sacar de ella una inducción: he aquí una *prueba personal indirecta*.

---

<sup>138</sup> TARUFFO, Michele, op. cit., p. 455.

<sup>139</sup> Ibidem.

Esta diferencia también aplica a las pruebas reales. Se presenta en un juicio una letra de cambio que se dice falsificada; la letra no tiene por objeto el delito, sino que en ella consiste el delito mismo, y por lo tanto, será una *prueba real directa*. El nerviosismo evidente que se apodera del acusado á la vista de los vestidos de una persona fallecida, es una prueba que consiste en una cosa distinta del delito; y por lo mismo, será una *prueba real, pero indirecta*. Hay, pues, pruebas directas é indirectas, tanto entre las personales como entre las reales.

Con estas explicaciones ya tenemos las bases para definir en qué consiste una prueba directa y en qué una indirecta, no sin antes concluir que clasificar a las pruebas en directas e indirectas como lo hizo Mario Pugliese en el cuadro sinóptico representado, no es la forma más afortunada, en virtud de que "...las pruebas no son de formal general, *a priori* y, en cualquier caso, directas o indirectas. Al contrario, casi todas las pruebas pueden ser directas o indirectas en función de si tienen por objeto el hecho a probar u otro hecho del que puedan extraerse inferencias sobre el hecho a probar.

La declaración de un testigo será directa o indirecta en función de su propio objeto específico y podrá ser también prueba directa o indirecta la inspección judicial, en función de que el juez perciba circunstancias o situaciones de hecho que coincidan o no con el hecho a probar.

## **5.2. PRUEBA DIRECTA**

Se está ante una prueba directa cuando los dos enunciados tienen por objeto el mismo hecho, es decir, cuando la prueba versa sobre el hecho principal. La terminología angloamericana dispone de un término específico al respecto: se denomina material a la prueba que tiene por objeto el hecho jurídicamente relevante. Por tanto, es prueba directa aquella que versa directamente sobre el hecho a probar.

## **5.3. PRUEBA INDIRECTA**

Estamos frente a una prueba indirecta cuando el objeto de la prueba esté constituido por un hecho distinto de aquel que debe ser probado por ser jurídicamente relevante a los efectos de la decisión. Ante esta situación puede producirse dos efectos:

- a) El hecho que es objeto de la prueba no tiene ninguna vinculación lógica o cognoscitiva con el hecho a probar: no sólo los dos hechos son distintos, sino que también carecen completamente de cualquier correlación significativa. En este caso, se está ante una prueba irrelevante, que debería ser excluida de forma preliminar, o bien ante una prueba inútil, que ya ha sido asumida pero que ha producido un resultado que no sirve a los efectos de la decisión sobre el hecho a probar. Una prueba de este tipo no puede considerarse indirecta, porque en sentido estricto no es una prueba, ya que una de las reglas de la prueba es que debe ser apta para decir algo sobre el hecho principal, debe ofrecer elementos de confirmación o de falsación.

- b) Puede suceder, en cambio que a partir del hecho que constituye el objeto de la prueba, y que se ha demostrado <<verdadero>>, puedan obtenerse inferencias respecto del <<hecho a probar>>, es decir, elementos de confirmación de la aserción que se refiere a ese hecho.

En este caso, que en realidad incluye diversas situaciones posibles, la prueba opera como premisa de una inferencia que tiene como conclusión el enunciado sobre el hecho a probar: esto es, la prueba demuestra un <<hecho secundario>> que sirve para establecer, mediante un razonamiento inferencial, la verdad del <<hecho principal>>.

La prueba es entonces indirecta en sentido estricto porque ofrece elementos de confirmación de la hipótesis sobre el hecho a probar, pero el juez puede llegar a esta confirmación únicamente a través de un paso lógico de un hecho (el objeto de la prueba) a otro (el hecho jurídicamente relevante).<sup>140</sup>

En conclusión es indirecta toda prueba que no tenga por objeto el hecho principal, sino un hecho secundario del que puedan extraerse inferencias relativas a la hipótesis sobre el hecho principal.

Al establecer esta doctrina de la clasificación de las pruebas, conviene evitar el error que pudiera resultar de creer que las pruebas directas son pruebas eficaces. Esto no es cierto, un ejemplo en materia penal puede ilustrarnos. Supongamos que un testigo haya visto desarrollarse toda la acción criminal: "X" vio matar a "Y" ¿Será por ventura ésta una prueba

---

<sup>140</sup> Cfr. TARUFFO, Michele, op. cit., pp. 456 y 457.

de todo el delito? Acaso ¿No se necesita ninguna otra prueba? Aun cuando otra cosa no fuese, sería preciso determinar la intención de delinquir de parte del agente y el cadáver mismo, ¿no necesitaría ser examinado por peritos? El sujeto "Y" pudo haber muerto, no en virtud de la herida, sino por el concurso de una causa cualquiera, todo lo cual, el testigo que ha declarado, ni lo sabe ni lo puede saber. El testimonio de "X", aunque satisfactorio, no es completo: no es prueba de todo delito.

Queda, pues, establecido, que para que una prueba sea considerada como directa, no es preciso que contenga todo el hecho; además, sería muy raro encontrar pruebas de esta clase. De aquí se deduce que, para que el Juez reconstituya por medio de las pruebas los hechos que pasaron y cuya existencia trata de averiguar, necesita agrupar todas las pruebas directas. Sumando todos los elementos que podríamos llamar fraccionarios, de un todo que demostrara con toda claridad la existencia real del hecho que se trata de averiguar. Podría creerse que la confesión, el testimonio y los documentos son pruebas directas, y que solo las presunciones ó indicios son pruebas indirectas. Esto no es exacto. La confesión, el testimonio y la prueba documental, no son más que *formas* que la prueba reviste, pero no atañe á la esencia de ella; la confesión misma puede ser directa cuando recae sobre el hecho que constituye el delito, é indirecta si sólo se refiere á un hecho, del cual el delito puede deducirse. Igual cosa debe decirse del testimonio, oral ó escrito, pues, en realidad, la prueba por medio de documentos no es más que una forma de la prueba testimonial.<sup>141</sup>

En conclusión las pruebas directas, lo mismo que las indirectas, necesitan ser apreciadas por la razón, porque sin eso, no podrían engendrar el convencimiento; pero son

---

<sup>141</sup> Cfr. MORENO CORA, S., op. cit., pp. 482-485.

apreciadas de una manera diferente; asimismo consideramos muy importante esta clasificación por considerarse la relación entre hecho y prueba y tener carácter funcional, y no como originalmente lo planteo Carnelutti, para quien la diferencia no era de función sino de estructura, es decir no traza la distinción sobre la base de la relación entre prueba y hecho, sino analizando la percepción del juez.

#### **5.4. LAS PRUEBAS EN EL JUICIO DE NULIDAD**

Como se ha dicho la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no precisa los medios de prueba; de ahí que debemos estar a lo ordenado por lo el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que al respecto dice: La Ley reconoce como medios de prueba; la confesión, los documentos públicos, privados, dictámenes periciales, el reconocimiento o inspección judicial, los testigos, las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos científicos, y las presunciones.

##### **5.4.1. Confesional**

Existe unanimidad en cuanto a la definición de la confesión como prueba, Briseño Sierra entiende que es la “declaración que reconoce la existencia de hechos propios, y produce la constitución de efectos jurídicos en perjuicio del declarante...”<sup>142</sup> De esta definición se

---

<sup>142</sup> Citado por ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo A., op. cit., p. 109.

desprenden dos elementos esenciales: una declaración de hechos propios y que ésta produzca efectos jurídicos que causen perjuicio al que la emite.

El primer elemento es indispensable que se actualice, de lo contrario si los hechos son ajenos, estamos en presencia de otra prueba; y en cuanto al segundo elemento, la confesión no puede producir beneficios, ya que de hacerse no se considera una probanza; pues resulta lógico estimar que para la contraparte del que confiesa y para el juzgador, sólo resulta útil buscar la verdad de las declaraciones que perjudiquen al declarante, ya que la lógica nos dice que el declarante buscará hablar a su favor.

“La confesión puede ser expresa o tácita: es expresa, la que se hace clara y distintamente, ya al formular o contestar la demanda, ya absolviendo posiciones, o en cualquier otro acto del proceso; tácita, la que se presume en los casos señalados por la ley.”<sup>143</sup>

La calidad de tácita se encuentra definida por el artículo 1803 del Código Civil Federal de aplicación supletoria de conformidad con el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación<sup>144</sup> que prevé la supletoriedad del derecho común. Ahora bien el 1803 expresa lo siguiente:

“El consentimiento puede ser expreso o tácito, para ello se estará a lo siguiente:

I.- Será expreso cuando la voluntad se manifiesta verbalmente, por escrito, por medios electrónicos, ópticos o por cualquier otra tecnología, o por signos inequívocos, y

---

<sup>143</sup> Artículo 95 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

<sup>144</sup> Las disposiciones... A falta de norma expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal.

II.- El tácito resultará de hechos o de actos que lo presupongan o que autoricen a presumirlo, excepto en los casos en que por ley o por convenio la voluntad deba manifestarse expresamente.”

Generalmente se considera que el silencio de la contraparte respecto de una imputación formulada en la demanda; es una confesión ficta. En el Juicio Contencioso Administrativo Federal la confesional será desahogada únicamente por un particular ya que, como se ha dicho claramente está prohibida si se trata de las autoridades; la prueba debe ofrecerse en el escrito de demanda o de contestación de la demanda, en el capítulo de pruebas. La nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no regula de manera expresa la tramitación y desahogo por lo que tenemos que acudir al Código Federal de Procedimientos Civiles, según el artículo 1º de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que así lo dispone y que está correlacionado con el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación al que se aludió.

La confesión tiene que desahogarse a través de un pliego de posiciones que debe ser ofrecido en un sobre debidamente cerrado y que deberá guardarse en el secreto de la Sala con la razón que anote el Secretario de Acuerdos de que está cerrado, firmándolo para constancia. Así lo dispone el artículo 103 del Código Federal de Procedimientos Civiles al señalar: “No se procederá a citar, para absolver posiciones, sino después de haber sido presentado el pliego que las contenga. Si éste se presentare cerrado, deberá guardarse así en el secreto del tribunal, asentándose la razón respectiva en la cubierta, que firmará el secretario.”

Es costumbre que el pliego de posiciones se presente con la firma al calce del oferente, que puede ser el titular de la Unidad Administrativa encargada de la defensa jurídica de las autoridades; el pliego debe ser exhibido anexo al escrito de demanda o de contestación; se emitirá un acuerdo en el cual se tendrá por ofrecida la prueba, señalándose día y hora para que comparezca el absolvente, asimismo debe contener un apercibimiento de que en caso de no comparecer a desahogar la prueba; se le tendrá por confeso de las posiciones que formule el oferente de la prueba, si se trata de su contraparte.

Es importante mencionar, que si es el caso de que fue el propio actor o demandado (en el supuesto de un juicio de lesividad) el que ofreció su propia confesional, en el apercibimiento se hará consistir que, en caso de no comparecer se tendrá por desierta la prueba.

El acuerdo admisorio deberá ser notificado de manera personal al absolvente a más tardar dos días hábiles antes de la fecha decretada, de conformidad con los artículos 67 fracción III y 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; así como el artículo 104 del Código Federal de Procedimientos Civiles que dice: "El que haya de absolver posiciones será citado personalmente, a más tardar, el día anterior al señalado para la diligencia, bajo apercibimiento de que, si dejare de comparecer sin justa causa, será tenido por confeso."

En virtud de que las notificaciones en el proceso surten sus efectos al día siguiente en que se realizan, éste es el que se va a considerar para estimar que se cita al absolvente un día antes de la actuación.

Se tienen por insidiosas las preguntas que se dirigen a ofuscar la inteligencia del que ha de responder, con el objeto de obtener una confesión contraria a la verdad; una vez calificadas las posiciones, se solicitará al absolvente a que se conduzca con verdad y proteste decirla, así como de la prevención de que comete un delito el que incurre en falsedad, el absolvente deberá rendir su declaración sin contar con la asistencia y auxilio de ninguna persona, asimismo está obligado a responder de manera afirmativa o negativa; y si es pertinente podrá abundar sus explicaciones, las cuales deben ser solicitadas por quien lleve la diligencia.

El articulista quien es la persona que formuló el pliego puede previa autorización del magistrado formular nuevas posiciones después de agotado el pliego; no existe la posibilidad de repreguntar, puesto que la contraparte de un particular es la administración y ésta no puede absolver posiciones, como ya se ha dicho; el magistrado tiene facultad para formular posiciones. Finalmente y en cuanto a la valoración, se dice que la confesión hace prueba respecto de los hechos propios del absolvente que le perjudiquen, como indica el siguiente artículo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

“46.- La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las siguientes disposiciones:

- I. Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, incluyendo los digitales; pero, si en los documentos públicos citados se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los

expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.”

En el propio Código Federal de Procedimientos Civiles, se indican los casos en los que se tendrá como confeso al absolvente al señalar en su artículo 124.

“La parte legalmente citada a absolver posiciones será tenida por confesa en las preguntas sobre hechos propios que se le formulen:

I.- Cuando sin justa causa no comparezca;

II.- Cuando insista en negarse a declarar;

III.- Cuando, al declarar, insista en no responder afirmativa o negativamente, o en manifestar que ignora los hechos, y

IV.- Cuando obre en los términos previstos en las dos fracciones que anteceden, respecto a las preguntas que le formule el tribunal, conforme al artículo 113.”

Asimismo el artículo 199 del mismo ordenamiento señala que la confesión expresa hará prueba plena cuando concurren en ella, las circunstancias siguientes: que sea hecha por persona capacitada para obligarse; que sea hecha con pleno conocimiento, y sin coacción ni violencia, y que sea de hecho propio o, en su caso, del representado o del cedente, y concerniente al negocio.

El artículo 46 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé el valor que el juzgador debe otorgar a la confesión expresa, de tal forma que estamos frente a

una situación de valoración tasada; pero además si la Sala encuentra en los escritos de las partes hechos aseverados por ellas y que les perjudiquen, producirá prueba plena y se tomarán en cuenta por la Sala sin que hayan sido ofrecidos según el artículo 50 tercer párrafo de la multicitada ley al señalar: “Las Salas podrán corregir los 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.”

En cuanto a la confesión ficta; que consiste en tener por consentidos los hechos que expresamente se imputan a las demandadas ante su omisión o silencio a refutarlos, tiene el carácter de una presunción que admite prueba en contrario según el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo al mencionar que: “Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.”

Se advierte que, si bien es cierto existe prohibición expresa para la probanza de la confesional por parte de la autoridad para absolución de posiciones, es posible que la autoridad se tenga por confesa; ya sea expresamente por alguna manifestación vertida en algún escrito o por negarse a refutar los hechos expresamente imputados a ella en la demanda. Fernández Sagardi señala: “Obsérvese que la prueba confesional de las autoridades es posible

ofrecerla siempre y cuando no sea mediante la absolución de posiciones, es decir, mediante preguntas directas articuladas a la autoridad (personales o por oficio) en los términos de los artículos 97 al 127 del CFPC. Indudablemente puede ofrecerse cuando, por ejemplo, aparezca de documentos emitidos o levantados por la propia autoridad fiscal.”<sup>145</sup>

#### **5.4.2. Testimonial**

A lo largo de la historia, la prueba testimonial se consideró como una de las favoritas para su ofrecimiento y desahogo, sin embargo, hoy en día, se dice que es una declaración de un tercero ajeno al proceso y sus características son: Que sea una declaración de persona extraña a la controversia como tal, emitidas en juicio y que esas declaraciones vengan al proceso por instancia de parte, resulta que, en realidad, se trata de un medio, al que pueda acudir para alcanzar cierta convicción; su ofrecimiento en el juicio esta previsto en los artículos 14 fracción V y 20 fracción VII cuyo texto varía cuando la fracción VII de este último artículo además señala que sin los requisitos señalados se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas. El Art. 14 Fracción V y la fracción VII del 20 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, coinciden en indicar: “En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.”

---

<sup>145</sup> FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, op. cit., p. 456.

Para ofrecer correctamente la prueba, debemos establecer los hechos materia de la declaración, nombre de los testigos y domicilio; el no invocar claramente estos requisitos conlleva como sanción el desechamiento de la prueba teniéndose por no ofrecida, el artículo 166 del Código Federal de Procedimientos Civiles indica que una parte solo puede presentar hasta cinco testigos sobre cada hecho, salvo disposición diversa de la ley. Cabe mencionar, que también debe acompañarse el interrogatorio de los testigos según la fracción VIII del artículo 15 de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala, diligencia que se podrá desahogar mediante exhorto, previa calificación hecha por el Magistrado Instructor del interrogatorio presentado.

El magistrado instructor emite el acuerdo admisorio de la demanda o de tener por contestada la demanda, en ese mismo auto debe proveerse acerca de la admisión de la testimonial, para su preparación y desahogo debemos estar atentos al contenido del artículo 44 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que expresa:

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

Cuando los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala, se podrá desahogar la prueba mediante exhorto, previa calificación hecha por el Magistrado Instructor del interrogatorio presentado, pudiendo repreguntar el magistrado o juez que desahogue el exhorto, en términos del artículo 73 de esta Ley.

En el supuesto de que ofrezca testimonio de funcionarios públicos, deberá rendirse por escrito tal y como se indica en el primer párrafo del artículo supraindicado, observando lo establecido en el artículo 171 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

“Los funcionarios públicos de la federación y de los estados a que alude el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rendirán su declaración por oficio, observándose, en lo aplicable, lo dispuesto por los artículos 127 y 174; pero, si los expresados funcionarios lo estimaren prudente y lo ofrecieren así en respuesta al oficio que se les dirija, podrán rendir su declaración personalmente.”

Una vez que los testigos comparecen en la fecha y hora de la cita, se levanta acta pormenorizada, debiéndose hacer constar el lugar, la fecha y la hora de la comparecencia; y la manera en que el compareciente acredita la persona quien dice ser, exhibiendo documento de identidad. Se le apercibirá de las penas en que incurren los falsos declarantes; el magistrado instructor o el secretario otorgarán el uso de la palabra al testigo quien declarará sus generales y si tiene interés directo en el pleito o en otro similar.

La declaración rendida se asentará pormenorizadamente, tanto de las preguntas como de las respuestas formuladas por las partes y el testigo. Puede el magistrado instructor o el secretario interrogar al testigo, las preguntas y respuestas deben ser claras y precisas; los declarantes deben ser interrogados por separado, de manera sucesiva y evitando que los testigos escuchen las respuestas, procurando agotar la diligencia en una sola jornada; al finalizar el interrogatorio, los testigos darán razón de su dicho y firmarán de conformidad.

La contraparte del oferente puede controvertir el dicho del testigo, a través de la figura de las "tachas" que prevé el artículo 186 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

"En el acto del examen de un testigo o dentro de los tres días siguientes, pueden las partes atacar el dicho de aquel, por cualquier circunstancia que, en su concepto, afecte su credibilidad. Para la prueba de las circunstancias alegadas, se concederá un término de diez días, y, cuando sea testimonial, no se podrán presentar más de tres testigos sobre cada circunstancia. El dicho de estos testigos ya no puede impugnarse por medio de prueba, sin perjuicio de las acciones penales que procedan, y su valor se apreciara en la sentencia, según el resultado de la discusión en la audiencia final del juicio."

En cuanto a la valoración de la prueba la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 46 fracción II establece que el valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas, quedará a la prudente apreciación de la Sala; no obstante, se puede valorar el testimonio de manera legal, negándole valor probatorio en circunstancias especiales previstas en el artículo 214 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

"Salvo las excepciones del artículo anterior, el testimonio de los terceros no hará ninguna fe cuando se trate de demostrar:

- I.- El contrato o el acto de que debe hacer fe un documento público o privado;
- II.- La celebración, el contenido o la fe de un acto o contrato que debe constar, por lo menos, en escrito privado, y

III.- La confesión de uno de los hechos indicados en las dos fracciones precedentes.”

No existe opinión divergente en considerar este numeral como congruente y lógico, toda vez que con un simple testimonio no es posible desvirtuar el contenido de un documento público que hace prueba plena, en la práctica se observa que la prueba testimonial tiene por objeto desvirtuar lo asentado en el acta de visita considerada un documento público. En caso de que se ofreciera, la Sala la tendrá como no ofrecida, en virtud de ser contraria a derecho, puesto que un documento público sólo puede ser desvirtuado por otro documento público.

Finalmente el artículo 215 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, señala las siguientes consideraciones que deberán tomarse para valorar a la prueba testimonial.

“El valor de la prueba testimonial quedará al prudente arbitrio del tribunal, quien, para apreciarla, tendrá en consideración:

I.- Que los testigos convengan en lo esencial del acto que refieran, aun cuando difieran en los accidentes;

II.- Que declaren haber oído pronunciar las palabras, presenciado el acto o visto el hecho material sobre que dispongan;

III.- Que, por su edad, capacidad o instrucción, tengan el criterio necesario para juzgar el acto;

IV.- Que, por su probidad, por la independencia de su posición o por sus antecedentes personales, tengan completa imparcialidad;

V.- Que por si mismos conozcan los hechos sobre que declaren, y no por inducciones ni referencias de otras personas;

VI.- Que la declaración sea clara, precisa, sin dudas ni reticencias, sobre la sustancia del hecho y sus circunstancias esenciales;

VII.- Que no hayan sido obligados por fuerza o miedo, ni impulsados por engaño, error o soborno, y

VIII.- Que den fundada razón de su dicho.”

Los anteriores requisitos se refieren a la calidad de los testigos; se busca que los mismos sean íntegros, probos y lo menos parciales, pero en la práctica esto difícilmente sucede, lo que ha desvirtuado a esta prueba produciendo que no se le otorgue valor pleno. El número de testigos no es importante para crear convicción, excepto que se trate de un único testigo, sin embargo existe excepción a esta regla y se encuentra contenida en el artículo 216 del Código Federal de Procedimientos Civiles que señala: “Un solo testigo hace prueba plena cuando ambas partes convengan expresamente en pasar por su dicho, siempre que éste no esté en oposición con otras pruebas que obren en autos. En cualquier otro caso, su valor quedará a la prudente apreciación del tribunal”.

#### **5.4.3. Documental**

La Ley de Justicia Fiscal, originalmente previó que el Juicio Contencioso se rigiera por el principio de oralidad y por ende por el principio de inmediatez, al predominar la palabra en la audiencia de ley y el contacto personal del juzgador con las partes; pero con el tiempo, la práctica de las audiencias cayó en desuso por la inasistencia de las partes y fue suprimida la audiencia en el Código Fiscal de la Federación de 1983, de tal manera que el Procedimiento

Contencioso Administrativo Federal se hizo más acorde a la tradición jurídica canónica romana, al regirse por el principio de mediatez, tan común en el derecho escrito al regirse casi exclusivamente por la forma escrita y en consecuencia a una gran producción y acopio de documentos.

De ahí que se desenvuelva la actividad del juzgador en un mayor contacto con documentos y por lo tanto de pruebas documentales; el autor Briseño Sierra define a la prueba documental como la escritura, instrumento u otro escrito autorizado, contenido en un documento, según los casos, con que se promueva, confirma, corrobora una cosa, o sirve para hacer constar una disposición, convenio o cualquier otro hecho, para perpetuar su memoria y poderlo acreditar cuando convenga.<sup>146</sup>

La idea que de manera colectiva se tiene; es que un documento es un papel con signos, ya sean impresos o escritos que hacen constancia de un acontecimiento de la naturaleza o de las personas, la doctrina coincide en no descartar cualquier otro material distinto del papel, toda vez que no sólo en dicho material se imprimen, graban o escriben signos como la piel, el metal, la madera, etc.

Existe la distinción entre los documentos públicos o privados; y el propio Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, define a los documentos públicos de la siguiente manera: "Artículo 129.- Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus

---

<sup>146</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto, Derecho Procesal Fiscal, op, cit., p. 487.

funciones. La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes.”

La primera característica del documento público es que sea expedido por funcionario público; que además de actuar dentro de los límites de su competencia, ésta deberá estar prevista en un dispositivo legal y podrá contar con Fe Pública, como ejemplo encontramos a los Notarios Públicos y los Corredores Mercantiles; o que sea emitido por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones como lo sería un visitador.

Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en la siguiente tesis.

“ACTAS DE VISITA. SON DOCUMENTOS PÚBLICOS. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles, son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones. De acuerdo con lo anterior, las actas de auditoria que se levanten como consecuencia de una orden de visita expedida por un funcionario público en ejercicio de sus funciones, como lo es el titular de una Administración Fiscal Regional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tienen la calidad de documento público, toda vez que dichas actas son levantadas por personal autorizado en una orden de visita expedida por un funcionario público.”<sup>147</sup>

---

<sup>147</sup> Revisión 841/83. Resuelta en sesión de 22 de octubre de 1985, por unanimidad de 9 votos en cuanto a la tesis. Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares. Secretario: Lic. Marcos García José. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año VII, N° 70, octubre de 1985, pág. 347.

La segunda característica a que alude el artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles es que el documento cuente con signos, sellos o firmas que en su caso establezca la ley, como lo sería la impresión del sello de la dependencia oficial y la del escudo nacional, así como la firma del funcionario emisor.

Un documento emitido o dictado por una autoridad en carencia de alguno de los requisitos exigidos por la ley no pierde su carácter de público, sino que en todo caso adolece de vicios de ilegalidad.

El Código Federal de Procedimientos Civiles en su artículo 133 define a los documentos privados de la siguiente manera: "Son documentos privados los que no reúnen las condiciones previstas por el artículo 129."

Esta disposición lo que hace es definir por exclusión qué es un documento privado, es decir si no cuentan con las características de los documentos públicos, se considerarán entonces documentos privados.

El propio Código Federal de Procedimientos Civiles en los artículos 204 y 206 indican a quien se le debe considerar como autor del documento privado y quien lo suscribe.

Considerando a la suscripción como la colocación de las palabras que identifican a la persona que lo emitió, salvo los documentos que no se acostumbra suscribir y que se consideran como a su autor a quien materialmente los hubiere formado o por cuya cuenta se elaboren, como lo podrían ser los libros contables.

Las pruebas documentales tienen una reglamentación expresa en el Juicio Contencioso Administrativo Federal en cuanto a su ofrecimiento, y los artículos 15 fracción IX, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y el diverso 21 fracción V, de la propia Ley; establecen las condiciones bajo las cuales se deben ofrecer.

El demandante deberá adjuntar a su demanda las pruebas documentales que ofrezca; los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

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, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a VI, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX, del artículo 15 de la Ley en comento, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Cuando en el documento en el que conste la resolución impugnada a que se refiere la fracción III del artículo 15 de la ley, o se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refiere la ley citada, no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV, quinto párrafo y 48, fracción VII, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación.

El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, deberá adjuntar las pruebas documentales que ofrezca; tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en el artículo 21 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, excepto aquéllos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.

Las autoridades demandadas deberán señalar, sin acompañar, la información calificada por la Ley de Comercio Exterior como gubernamental confidencial o la información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

Se destaca que la excepción que anteriormente se encontraba en el Código Fiscal de la Federación relativa a la imposibilidad de solicitar el expediente administrativo, ya esta derogada, cuestión que nos parece loable. Cabe señalar que esta prohibición apareció con el Código Fiscal de la Federación de 1983, y no existía en los anteriores dispositivos legales aplicables; obedeciendo al exceso de requerimientos de exhibición de expedientes administrativos originales que ocasionaban perjuicio a la autoridad al provocar que sus archivos no se encontrasen completos, resultando con ello falta de información y retrasos en el caso de una cumplimentación de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, esperamos que con la tecnología sea más simple y no se suscite la problemática que originalmente motivo su derogación.

A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad, previo pago de los derechos correspondientes, las copias certificadas de los documentos que les soliciten; si no se cumpliera con esa obligación la parte interesada solicitará al Magistrado Instructor que requiera a los omisos.

Cuando sin causa justificada la autoridad demandada no expida las copias de los documentos ofrecidos por el demandante para probar los hechos imputados a aquélla y siempre que los documentos solicitados hubieran sido identificados con toda precisión tanto en sus características como en su contenido, se presumirán ciertos los hechos que pretenda probar con esos documentos.

En los casos en que la autoridad requerida no sea parte e incumpla, el Magistrado Instructor podrá hacer valer como medida de apremio la imposición de una multa por el monto equivalente de entre noventa y ciento cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, al funcionario omiso. También podrá comisionar al Secretario o Actuario que deba recabar la certificación omitida u ordenar la compulsa de los documentos exhibidos por las partes, con los originales que obren en poder de la autoridad.

Cuando se soliciten copias de documentos que no puedan proporcionarse en la práctica administrativa normal, las autoridades podrán solicitar un plazo adicional para realizar las diligencias extraordinarias que el caso amerite y si al cabo de éstas no se localizan, el Magistrado Instructor podrá considerar que se está en presencia de omisión por causa justificada.

Con en el afán de eficientar los controles y agilizar los procedimientos administrativos, un gran número de trámites se pueden hacer a través de medios electrónicos, algunas leyes, principalmente las fiscales, han adecuado su redacción para incorporar los documentos digitales como la posibilidad de promover ante ellas; la valoración se hará según lo dispuesto por el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles, en relación con el artículo 46 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que en su penúltimo párrafo expresa: “Cuando se trate de documentos digitales con firma electrónica distinta a una firma electrónica avanzada o sello digital, para su valoración se estará a lo dispuesto por el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles.”

El artículo 210-A segundo párrafo dispone: “Para valorar la fuerza probatoria de la información a que se refiere el párrafo anterior, se estimarán primordialmente la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada y, en su caso, si es posible atribuir a las personas obligadas, el contenido de la información relativa y ser accesible para su ulterior consulta.”

Con la finalidad de destacar la importancia de esta nueva modalidad, nos referiremos a las declaraciones que se emiten vía Internet, y que según criterio jurisprudencial son aceptadas como prueba.

#### 5.4.4. Las presunciones

La presunción puede definirse como la operación lógica, mediante la cual partiendo de un hecho conocido se llega a la conclusión de que otro desconocido es cierto o no. Sus elementos son: un hecho conocido y otro desconocido; un nexo lógico jurídico que se establece entre ambos hechos para concluir la veracidad del desconocido; la presunción, doctrinalmente, se le ha negado el carácter de medio de prueba, en virtud de que constituye un mecanismo de razonamiento lógico del juzgador, por medio del cual, en forma deductiva, apreciando hechos conocidos llega a presumir ciertos la existencia de otros que le son desconocidos.

Las presunciones no son consideradas como prueba especial ni autónoma, sino que constituyen derivaciones de aquéllas, incluidas las de derecho, el cuál siempre debe tenerse por probado por la sola existencia de la ley. Las presunciones constituyen el resultado del trabajo mental del juzgador, se ha estimado que no son susceptibles de ofrecerse como pruebas, pues a lo más que estarán obligadas las partes es a la aportación de datos que sirvan de indicios necesarios para establecer las presunciones de verdad, suficientes para el esclarecimiento de los hechos controvertidos.

La exposición de motivos del Código procesal federal establece:

“El problema más importante que, con relación a partes, suscita la presunción, es la relacionada con la carga de la prueba, pues, si el efecto de la presunción de verdad es el de que se tengan por demostrados los hechos desconocidos a que ella se refiere, la parte beneficiada no tiene ya necesidad de probar esos hechos, sino sólo que está colocada en la situación prevista para que la presunción se surta en su favor, o sea, sólo tiene obligación, dicha parte, de probar los supuestos de la

presunción... Esto entraña un desplazamiento de la carga de prueba, pues el efecto favorable de la presunción debe destruirlo la contraparte para evitar las conclusiones derivadas de la presunción, se encuentra colocada en los supuestos presuncionales, pues, ni niega pura y simplemente ser ese el caso, tendría que probar la inexistencia de esos supuestos.”<sup>148</sup>

En el contencioso administrativo las presunciones tienen una gran relevancia, puesto que, como se ha señalado, todos los actos administrativos gozan de la presunción de legalidad. También se establece la presunción de certeza respecto de los hechos imputados en la demanda, en los casos en que el demandado no produzca en tiempo su contestación; o bien cuando la autoridad demandada no remita a la Sala los documentos ofrecidos como prueba para el actor.

Se ha producido una clasificación de las presunciones en *legales* y *humanas*. Las primeras son las establecidas expresamente en la ley; las segundas son las que se deducen de los hechos comprobados en el proceso. A su vez, las presunciones legales 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. Las presunciones humanas sólo son relativas, pues los supuestos en las que se apoyan siempre pueden ser desvirtuados.

En virtud de que las presunciones sólo se alegan, pero no pueden presentarse por no materializarse, su substanciación no se efectúa dentro del procedimiento probatorio, sino en la fase decisoria de proceso, que es cuando el juzgador reflexiona, analiza los autos y en fin, cuando a través de un razonamiento lógico jurídico llega a una conclusión.

---

<sup>148</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, op. cit., p. 197.

Conforme al precepto aludido, tendrán pleno valor probatorio la confesión expresa de las partes, bien se haga al contestar la demanda, absolviendo posiciones, o en cualquier otro acto del proceso; las presunciones legales *juris et de jure* (que no admiten prueba en contrario); los hechos legalmente afirmados por la autoridad, en documentos públicos, pero si en éstos se contienen declaraciones de verdad o manifestación de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que ante la autoridad que los expidió se hicieron tales declaraciones manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

#### **5.4.5. Inspección Judicial**

No puede ponerse en duda la admisibilidad de la prueba de inspección judicial dentro del juicio contencioso administrativo federal, esta aseveración lo señala Mario Pugliese, al mencionar: "En el término 'inspección' es necesario comprender cualquier directa inspección del juez, sea que ésta provenga de su traslado al lugar mismo (en el caso de oposiciones sobre inmuebles o en el caso de investigaciones contables que hayan de efectuarse en el domicilio social, etc.), sea que provenga mediante la presentación al juez de un objeto mueble para inspeccionarlo."<sup>149</sup>

La inspección, es un acto procedimental, cuyo objeto es observar, evaluar y describir personas, cosas, lugares, hechos para obtener un conocimiento sobre la realidad; esta observación directa que hace el juzgador de lugares, bienes muebles o inmuebles se encuentra

---

<sup>149</sup> PUGLIESE, Mario, op. cit., p. 73.

descrita en el artículo 161 del Código Federal de Procedimientos Civiles al señalar: “La inspección judicial puede practicarse, a petición de parte o por disposición del tribunal, con oportuna citación, cuando pueda servir para aclarar o fijar hechos relativos a la contienda que no requieran conocimientos técnicos especiales.”

La parte final de este numeral, aclara que no es necesario tener un conocimiento especial en una ciencia o arte, para llevar a cabo la inspección, la cual es de dos tipos: a petición de parte y de oficio; es decir la pertinencia de la prueba puede dejarse a discreción de las partes como de los jueces, porque, si aquéllas tienen interés en que se conozca la verdadera situación debatida, así el juez para resolver requiere de conocer en su caso dicha situación. Cuando es a solicitud de las partes la prueba se debe ofrecer y anunciarla en el escrito de demanda o de contestación, tal y como lo dispone los artículos 14 V y 20 VI de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En el apartado respectivo de los escritos de demanda y contestación se debe indicar el bien mueble o inmueble que se examinara, su localización y la relación que guarde la prueba con los hechos; cabe aclarar que no resulta procedente decretar por parte del juzgador la práctica de una prueba de inspección de documentos, puesto que la verificación y análisis de los mismos debe practicarse en el contexto de una prueba documental.

En caso de que el oferente no señale los requisitos mencionados, la prueba no tendrá materia y se tiene como no ofrecida en el proceso, el Magistrado Instructor así lo acordará. En caso de cumplir los requisitos el magistrado en el auto admisorio de demanda o el que tenga por contestada la demanda, proveerá lo conducente para llevar a cabo la diligencia de

inspección, esta prueba deberá cumplir con los requisitos del artículo 16 Constitucional por tratarse de un acto de molestia.

En el acuerdo se efectuará la citación a las partes, en el lugar, fecha y hora exacta para que acudan a la diligencia de inspección y se encuentren en posibilidad de expresar lo que a su derecho corresponda en relación al desarrollo de la inspección judicial, no obsta decir que debe hacerse en día y hora hábil. Constituido el Magistrado Instructor o secretario de acuerdos se levantará una acta circunstanciada; en el caso de contar con la asistencia de las partes se hará constar su comparecencia y la manera en que acreditan su personalidad, la descripción del lugar y de lo que se observa dando fe y otorgándoles la palabra a los que comparecen para que si lo desean efectúen sus comentarios; podrán levantarse planos, fotografías y demás datos necesarios, al concluir la diligencia se firma el acta en presencia de todos los que intervinieron según lo dispuesto por los artículos del 162 al 164 del Código Federal de Procedimientos Civiles que señalan: “Las partes, sus representantes y abogados podrán concurrir a la inspección, y hacer las observaciones que estimen oportunas”; “De la diligencia se levantara acta circunstanciada, que firmaran los que a ella concurren”, y “A juicio del tribunal o a petición de parte, se levantarán planos o se tomarán fotografías del lugar u objetos inspeccionados”.

En la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no se indica cómo valorar dicha prueba, por ello estamos frente a una valoración de sana crítica; sin embargo para valorarla adecuadamente el juzgador debe tomar en cuenta las circunstancias en las que se llevó a cabo la práctica de la diligencia; toda vez que la inspección sólo acredita el estado del lugar u objeto observado, en el momento de la realización de la inspección, esto

atendiendo a que las circunstancias pueden variar. La práctica de la inspección judicial resulta ideal respecto de las condiciones perdurables de un lugar u objeto; en este caso la inspección puede crear convicción definitiva en la Sala al no necesitarse conocimientos técnicos y específicos. No obstante, es de señalar que no debe aceptarse una prueba de inspección judicial para acreditar la indebida motivación y fundamentación de un acto administrativo al resultar totalmente inapropiada para tal propósito.

#### **5.4.6. Pruebas diversas aportadas por la ciencia**

En la clasificación de pruebas que se efectúa en el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, la fracción VII alude a elementos que no se ubican como pruebas tradicionales; y que únicamente tienen en común ser *descubrimientos de la ciencia*.

En dicha fracción se menciona a las fotografías, escritos y notas taquigráficas y agrega a *los elementos que aporte la ciencia*, como una situación genérica que incluye lo que no comprende a los especificados expresamente, con ello se abre la posibilidad de aportar como prueba en juicio absolutamente todos los descubrimientos de la ciencia, siempre y cuando puedan ser valorados como elementos de convicción en la controversia. Por supuesto, en el caso de que la probanza que se presente sea de naturaleza muy técnica o compleja, habrá de acompañarse de un dictamen pericial que permita su comprensión y correcta valoración.

Las pruebas consistentes en escritos y notas taquigráficas deben considerarse como documentos, por ubicarse en los supuestos de lo que se entiende por documento máxime, que las notas taquigráficas en realidad son anotaciones con caracteres diferentes al abecedario común, y en todo caso únicamente se necesitaría de un *traductor* y la *traducción* de los signos plasmados en las notas taquigráficas, por consiguiente debería recibir el tratamiento de una prueba documental.

En cambio, las fotografías no pueden considerarse un documento, toda vez que su naturaleza es la de fijar una imagen en forma permanente a través de un proceso químico, por ende su tratamiento procesal debe ser diferente. Los progresos de la ciencia avanzan a una velocidad descomunal y difícilmente la mayoría de la población puede seguir el ritmo acelerado de los nuevos productos y procesos que la investigación científica ofrece.

La actividad cotidiana de la humanidad se encuentra con novedades tecnológicas que se rigen por procesos igualmente novedosos y la ciencia jurídica no escapa a las novedades. El Código Federal de Procedimientos Civiles, en su capítulo VII del Título Cuarto, únicamente contiene dos artículos para regular a las pruebas diversas aportadas por la ciencia.

“ARTÍCULO 188.— Para acreditar hechos o circunstancias en relación con el negocio que se ventila, pueden las partes presentar fotografías, escritos o notas taquigráficas, y, en general toda clase de elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.”

“ARTÍCULO 217.— El valor de las pruebas fotográficas, taquigráficas y de otras cualesquiera aportadas por los descubrimientos de la ciencia, quedará al prudente arbitrio judicial.

Las fotografías de personas, lugares, edificios, construcciones, papeles, documentos y objetos de cualquier especie deberán contener la certificación correspondiente que acredite el lugar, tiempo y circunstancias en que fueron tomadas, así como que corresponden a lo representado en ella, para que constituyan prueba plena. En cualquier otro caso, su valor probatorio queda al prudente arbitrio judicial.”

Como se puede apreciar, únicamente se regula su ofrecimiento y su valoración, sin que se norme lo relativo a su desahogo como sucede con las demás pruebas que reconoce la ley en el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Tal vez esta escasa regulación resulta práctica, ya que como producto cultural que son los elementos aportados por la ciencia, son resultado de las investigaciones de los peritos en las ciencias que no sean jurídicas. En consecuencia, será necesaria una prueba pericial para desahogar los elementos novedosos ofrecidos como prueba y necesarios para dilucidar la litis. Los problemas derivan cuando las aportaciones de la ciencia se interrelacionan con elementos de pruebas que se clasifican de manera diferente.

Por ejemplo, ante el auge de la utilización de procesadores cibernéticos en las actividades humanas, es frecuente que los obsoletos archivos de información registrados manualmente y contenidos en papel, desaparezcan para ser sustituidos por archivos electrónicos.

Debiéndose destacar que de acuerdo al artículo 30 del Código Fiscal de la Federación, tales registros tendrán el valor de documentos originales, siempre y cuando cumplan con lo requisitos que exige el artículo 41 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación y las reglas generales respectivas.

Al momento en que la autoridad ejerce sus facultades de comprobación de las obligaciones de los contribuyentes a través de una visita domiciliaria, los auditores necesariamente deben utilizar y hacer constar los hechos que se encuentren en los registros electrónicos, y una vez agotado el procedimiento respectivo, se determinará la situación fiscal del contribuyente.

Los datos se encuentran registrados en un archivo electrónico, en tal caso, ¿qué debe de hacer la Sala juzgadora?, ¿ordenar el desahogo de una prueba pericial para que los peritos manifiesten si los auditores decodificaron adecuadamente los archivos? o ¿simplemente se tratará de la exhibición de los registros impresos y por consiguiente se analizará una prueba documental?

Parecería que la solución más práctica sería que la Sala juzgadora reciba los registros impresos y les de tratamiento de una prueba documental privada; y resuelva lo conducente con apego a las normas aplicables a una prueba documental.

Por otra parte, más que resultar una clase de prueba diferente con reglas propias; los elementos aportados por la ciencia tenderán más a tratarse como una cuestión técnica que será resuelta en el caso de que la Sala no cuente con los conocimientos y la tecnología suficiente para desahogarla mediante una pericial.

Ahora bien, en materia procesal, como ya se indicó únicamente existen 2 dispositivos legales supletorios que norman expresamente a los adelantes técnicos y que en el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal a través de su práctica y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se han presentado con mayor regularidad sólo dos “nuevas” pruebas aportadas por la ciencia y que son las copias fotostáticas y las fotografías.

En lo que se refiere a las fotostáticas, éstas se tratan como documentales en lo que se refiere a su ofrecimiento, admisión y desahogo, y lo único en que cuenta con disposición expresa es en lo relativo a su valoración.

Para el caso, aplica el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles que ya ha quedado transcrito con anterioridad en este mismo capítulo y que establece un sistema de sana crítica para la valoración de las copias fotostáticas, al quedar al prudente arbitrio de la Sala su valoración.

La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación al respecto ha sustentado su jurisprudencia número 120 y las siguientes tesis:

“COPIAS FOTOSTÁTICAS. SU VALOR QUEDA AL PRUDENTE ARBITRIO DEL TRIBUNAL. De conformidad con el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletorio, el valor de las copias fotostáticas sin certificar queda al prudente arbitrio del tribunal. Por lo tanto, si no existe ningún indicio de su falsedad y si de las constancias que obran en autos se llega a la convicción de su autenticidad, sí debe dárseles valor probatorio a las mismas.”

“COPIAS FOTOSTÁTICAS. SU VALOR PROBATORIO. – Cuando durante la fase administrativa o durante el juicio se presentan como pruebas copias fotostáticas de documentos, éstas tendrán valor probatorio, por estar adminiculadas con otras pruebas, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 203 y 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles.”<sup>150</sup>

“VALOR PROBATORIO. NO LO TIENEN LAS COPIAS FOTOSTÁTICAS QUE SE APORTAN COMO PRUEBA CUANDO SE ENCUENTRAN ALTERADAS O DIFIEREN EN SU CONTENIDO. – Si en las copias fotostáticas que se aportan como prueba se observa que los datos de las mismas se encuentran alterados, o bien que existiendo varias copias fotostáticas del mismo acto difieren en su contenido, debe considerarse que las mismas carecen de autenticidad y, en consecuencia, de valor probatorio alguno.”<sup>151</sup>

Por su parte el Poder Judicial Federal ha emitido los siguientes criterios:

“DEMANDA DE NULIDAD. COPIA FOTOSTÁTICA DEL DOCUMENTO IMPUGNADO, ES SUFICIENTE PARA TENER POR SATISFECHO EL REQUISITO DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 209 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. – De la fracción III del artículo 209 del Código

<sup>150</sup> Revisión N° 274/81. Resuelta en sesión de 19 de marzo de 1985, por unanimidad de 8 votos. Magistrado Ponente: Carlos Franco Santibáñez. Secretario: Lic. Germán Canseco de la Fuente. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año VI, N° 63, marzo de 1985, pág. 736.

<sup>151</sup> Revisión N° 434/82. Resuelta en sesión de 17 de junio de 1982, por mayoría de 6 votos y 1 más con los resolutivos. Magistrado Ponente: Francisco Xavier Cárdenas Durán. Secretaria: Lic. Lourdes A. Ferrer. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año IV, N° 30 de junio de 1982, pág. 184

Fiscal de la Federación se deduce que el promovente de la demanda de nulidad deberá acompañar, a su escrito inicial, 'el documento en que conste el acto impugnado'; por tanto, siguiendo el principio general de derecho que establece que donde la ley no distingue no es procedente jurídicamente distinguir, cabe concluir que la demandante cumple con el citado requisito formal al exhibir el documento en el que consta el acto impugnado, aun cuando sea copia fotostática simple, pues la norma fiscal aplicable al caso no señala expresamente que 'al documento' al que se refiere deba acompañarle en original o copia certificada, por lo que, en consecuencia, no debe entenderse que, para tener por interpuesta la demanda de nulidad, deba adjuntarse el original o copia certificada 'del documento', pues se estaría excediendo a lo dispuesto por la fracción III y último párrafo del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación." PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO."<sup>152</sup>

"COPIAS SIMPLES, VALOR PROBATORIO DE LAS. La copia simple, al carbón fotostática, de un documento público o privado, no objetada, merece valor probatorio pleno, pues, la falta de objeción presupone la aceptación de que lo asentado en la copia coincide con su original, lo que hace innecesario el perfeccionamiento ofrecido en términos de los artículos 798 y 807 de la Ley Federal del Trabajo". – TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO."<sup>153</sup>

"COPIAS FOTOSTÁTICAS, VALOR PROBATORIO DE LAS. – Dentro de un procedimiento judicial, el valor de un documento obtenido en copia fotostática es únicamente presuncional de su existencia e insuficiente para justificar el hecho o derecho a demostrar o ejercitar, ya que de acuerdo a su forma de obtención, sólo son simples reproducciones fotográficas de instrumentos que el interesado coloca en una máquina diseñada para ese fin, por ende, de acuerdo a la naturaleza de la

<sup>152</sup> Amparo directo 1391/92. Vace Internacional, S. A. de C. V. 29 de junio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcón. Secretario: Aristeo Martínez Cruz. Semanario Judicial de la Federación, Época: 8ª Tomo: XII, octubre, pág.: 417.

<sup>153</sup> PRECEDENTES:

Amparo directo 188/92. Ferrocarriles Nacionales de México.

27 de mayo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Secretario: Eugenio Isidro Gerardo Partida Sánchez.

Amparo directo 152/92. Francisco Javier Ortega. 10 de junio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Andrés Cruz Martínez.

Secretario: Miguel Ángel Regalado Zamora.

Amparo directo 254/92. Ferrocarriles Nacionales de México.

17 de junio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Andrés Cruz Martínez. Secretario: Miguel Ángel Regalado Zamora.

Amparo directo 198/92. Ferrocarriles Nacionales de México.

17 de junio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Rodríguez Martínez. Secretario: José de Jesús Murrieta López.

Amparo directo 365/92. Instituto Mexicano de Seguro Social. 2 de septiembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Andrés Cruz Martínez. Secretario: Constancio Carrasco Daza. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 8ª Época, Número: 59, Noviembre de 1992. Tesis: III. T. J/30, Pág. 59.

misma reproducción y lo avanzado de la ciencia, cabe la posibilidad de que esa multiplicidad de datos no proceda de un documento realmente existente, sino de uno prefabricado que para efecto de su fotocopiado permita reflejar la existencia irreal del pretendido hacer valer".<sup>154</sup>

"COPIAS FOTOSTÁTICAS. HACEN PRUEBA PLENA CONTRA SU OFERENTE. – No es válido negar el carácter de prueba a las copias fotostáticas simples de documentos, puesto que no debe pasar desapercibido que conforme a diversas legislaciones, tales instrumentos admiten ser considerados como medios de convicción. Así el Código Federal de Procedimientos Civiles previene expresamente en su artículo 93, que: 'la Ley reconoce como medios de prueba: ... VII. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia...' El artículo 278 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece a su vez que para conocer la verdad sobre los puntos controvertidos, el juzgador puede valerse, entre otros elementos probatorios, '...De cualquier cosa...' Dentro de estas disposiciones es admisible considerar comprendidas a las copias fotostáticas simples de documentos, cuya fuerza probatoria mayor o menor, dependerá del caso concreto y de las circunstancias especiales en que aparezcan aportadas al juicio. De este modo, la copia fotostática simple de un documento hace prueba plena en contra de su oferente, porque cabe considerar, que la aportación de tal probanza al juicio lleva implícita la afirmación de que esa copia coincide plenamente con su original. Esto es así, porque las partes aportan pruebas con el objeto de que el juzgador verifique las afirmaciones producidas por aquéllas en los escritos que fijan la litis; por tanto, si se aporta determinado medio de convicción es porque el oferente lo considera adecuado para servir de instrumento de verificación a sus afirmaciones. No es de concebirse que el oferente presente una prueba para demostrar la veracidad de sus asertos y que, al mismo tiempo sostenga que tal elemento de convicción, por falso e inauténtico, carece de confiabilidad para acreditar sus aseveraciones. En cambio la propia copia fotostática simple no tendría plena eficacia probatoria respecto ala contra parte del oferente, porque contra ésta ya no operaría la misma razón y habría que tener en cuenta, además, que ni siquiera tendría la fuerza probatoria que producen los documentos simples, por carecer de una de los elementos constitutivos de los mismos, como lo es la firma autógrafa de quien lo suscribe y, en este caso, la mayor o menor convicción que produciría dependería de la fuerza probatoria que proporcionararan otras probanzas que se relacionarán con su autenticidad".<sup>155</sup>

---

154 TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO. PRECEDENTES:

Amparo directo 424/89. Beatriz Sota viuda de Urquillas. 12 de julio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José Ángel Mandujano Gordillo. Secretaria: Julieta María Elena Anguas Carrasco. Semanario Judicial de la Federación, 8ª Época, Tomo: IV, Segunda Parte I, pág.: 177.

155 CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. PRECEDENTES:

Amparo directo 649/88. Vicente Chávez viuda de Alemán. 17 de marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretario: Ricardo Romero Vázquez.

Amparo en revisión 44/88. Elodia Rodríguez Jiménez. 4 de febrero de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: J. Refugio Ortega Marín.

Semanario Judicial de la Federación, 8ª Época, Tomo, I Segunda Parte-I, pág.: 214.

Para que las copias fotostáticas y las fotografías produzcan prueba plena y por ende se está en presencia de un sistema de valoración tasada al otorgarle la ley prueba plena, se necesita como requisito para tal valoración que la copia fotostática cuente con una certificación, según el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletorio.

La certificación acerca del contenido de la copia fotostática y de las circunstancias en que fue tomada la fotografía; deberá ser efectuada necesariamente por un fedatario público o funcionario público en ejercicio de sus funciones según el artículo 202 primer párrafo; del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletorio.

El Tribunal Fiscal de la Federación a través de su Sala Superior ha sustentado que las copias certificadas hacen prueba plena, debido precisamente a la certificación según se aprecia de la Jurisprudencia número 115 y una diversa tesis que a continuación se transcribe:

“PRUEBAS. LAS COPIAS FOTOSTÁTICAS ANEXAS AL INFORME DE UNA AUTORIDAD HACEN PRUEBA PLENA. – Si al informe rendido por una autoridad se adjuntan copias fotostáticas, dichas copias hacen prueba plena, ya que al anexarse al referido informe se le está dando autenticidad, confirmando que coinciden con las que obran en el expediente respectivo; dicho informe hace las veces de certificación, ya que no existe impedimento para que ésta se haga en un documento separado, pues debe considerarse que tales copias son parte integrante del informe.”

“COPIA FOTOSTÁTICA CERTIFICADA DE UNA CONCESIÓN OTORGADA POR LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES PARA PRESTAR SERVICIO PÚBLICO FEDERAL DE TRANSPORTE DE PASAJEROS. TIENE VALOR PROBATORIO PLENO PARA ACREDITAR LA NO COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN

CONSISTENTE EN LA FALTA DE CONCESIÓN RESPECTIVA. – La copia fotostática certificada de referencia constituye un documento público con pleno valor probatorio conforme a lo estipulado por los artículos 93, fracción II, 129, 130, 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles y por tanto, con ella acredita el particular no haber cometido la infracción consistente en la falta de concesión para prestar el servicio público de transporte de pasajeros, que exige el artículo 152 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.”<sup>156</sup>

Mención especial merece la transmisión facsimilar, que comúnmente se conoce como “fax”, ya que a través de la citada transmisión el receptor o destinatario de la misma obtiene una copia del documento que le fue transmitido por la citada vía, que no es otra cosa que una copia fotostática simple y a la que le resultan aplicables las reglas que se han señalado en los párrafos precedentes.

Por otra parte, a partir del 1º de enero de 1996, el artículo 253 del Código Fiscal de la Federación fue adicionado con un párrafo en los siguientes términos:

“Para que se puedan efectuar las notificaciones por transmisión facsimilar, se requiere que la parte que así lo desee, señale su número de telefacsímil y otorgue el acuse de recibo por la misma vía.”

Al respecto la iniciativa de ley señaló que:

“Para el uso de telefacsímil, se requiere que la parte que así lo desee, señale su número de telefacsímil y otorgue el acuse de recibo por la misma vía. Lo anterior permitirá que las notificaciones se vayan adecuando paulatinamente a los medios modernos de comunicación de que dispongan las autoridades, los particulares y el propio tribunal.”

Lo interesante de la adición referida, consiste en que se sustituye a un documento público como lo es la constancia de notificación confeccionada por el actuario del tribunal, por

---

<sup>156</sup> Revisión N° 246/84. Resuelta en sesión de 8 de enero de 1985, por mayoría de 7 votos y 1 más con los resolutivos. Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez. Secretaria: Lic. Ma. Estela Ferre. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año VI, N° 61, enero de 1985, pág. 521.

el acuse de recibo emitido por el notificado por transmisión facsimilar o *fax*, perdiendo el órgano jurisdiccional el control sobre la constancia de recepción de la notificación, puesto que será el notificado el que elaborará el acuse de recibo de la notificación y transmitirlo por vía facsimilar al tribunal, constancia que tendrá un valor probatorio pleno en cuanto al inicio de los plazos legales para desahogar prevenciones, requerimientos o interponer recursos.

El texto del Código Fiscal de la Federación contrasta con lo estatuido en la Ley de Comercio Exterior de 13 de julio de 1993 y su Reglamento de 23 de diciembre de 1993; que son los ordenamientos que por primera vez regularon en México a las notificaciones por vía electrónica, ya que en el artículo 84 de la ley citada se dice:

“ARTÍCULO 84. – Las notificaciones a que se refiere esta ley se harán a la parte interesada o a su representante en su domicilio de manera personal, a través de correo certificado con acuse de recibo o por cualquier otro medio directo, como el de mensajería especializada, o electrónico. Las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquel en que fueron hechas. El reglamento establecerá la forma y términos en que se realizarán las notificaciones.”

A su vez el artículo 144 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior establece que:

“ARTÍCULO 144. – En las notificaciones, se deberá acusar recibo del envío correspondiente. Los acuses postales de recibo, las piezas certificadas devueltas, y cualquier otra constancia de recepción se integrarán al expediente administrativo.”

Como se puede advertir de los numerales de referencia, en ellos no se indica expresamente que el notificado envíe el acuse de recibo respectivo, con lo cual bastaría que la constancia de la transmisión que produce el aparato del emisor, en este caso de la autoridad administrativa, bastaría para considerarla como constancia de la notificación respectiva y con

ello se tiene que es la autoridad la que tendría la confección del documento que tendrá el valor probatorio en cuanto al inicio del cómputo de los plazos legales.

#### **5.4.7. Pericial**

En este rubro, me permito remitir al lector al punto siguiente que desarrollará en su totalidad dicha probanza, considerando necesario hacerlo por separado por la relevancia que conlleva al trabajo de investigación cuyo eje central es la prueba pericial.

### **5.5. PRUEBA PERICIAL**

La prueba pericial en el juicio contencioso administrativo federal puede constituir el instrumento más eficaz para aproximarnos a la verdad material o histórica en virtud de las características que ahora reviste el litigio administrativo; como se ha demostrado a lo largo de esta investigación la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ahora es amplísima y variada; el sin número de casos que este órgano resuelve tienen como particularidad la complejidad de la controversia que se presenta, exigiendo un examen que requiere conocimientos especiales en la disciplina o área del conocimiento o arte que se ventile, haciendo necesaria la asistencia intelectual de un tercero denominado perito.

“Desde el punto de vista jurídico se afirma que el dictamen pericial es un medio probatorio que consiste en la opinión emitida en juicio por un tercero denominado perito, con el objeto de asesorar al juzgador en el esclarecimiento de los puntos controvertidos, distintos al Derecho Nacional legislado, para crear en él una

convicción o certeza ajustada a la verdad, a fin de dirimir justamente un litigio.”<sup>157</sup>

De esta definición, se observa que se distingue el resultado del trabajo especializado del perito al referirse al *dictamen* como la opinión final de un experto que regularmente se plasma en un documento. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, lo ha definido como una “...opinión y juicio que se forma o emite sobre algo... tomar consejo de alguien...”<sup>158</sup>

Este dictamen puede ser oral o escrito, según la interpretación que hace de las fracciones II y III del artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Lucero Espinosa. Pese a esta interpretación, es necesario recordar que el proceso contencioso administrativo al retomar la tradición jurídica canónica, se convierte en eminentemente escrito por lo que cualquier razonamiento que se derive de la diligencia de desahogo de la prueba pericial se hará constar en documento impreso, sobre la posibilidad de considerar que el dictamen puede hacerse de forma oral, cabe señalar que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece la obligación de adjuntar a la demanda, contestación y ampliaciones respectivamente, el cuestionario que debe desahogar el perito, de tal suerte, que aun cuando el magistrado instructor ordenara presidir la diligencia de desahogo de la prueba pericial, según lo dispone la fracción II, del artículo 43 mencionado,<sup>159</sup> en una audiencia específica, lo usual es que los peritos se presenten ya con el cuestionario resuelto mediante documento impreso, por lo que estrictamente será verbal, las aclaraciones que se estimen conducentes, situación que no impide que dicha diligencia se lleve a cabo con las

---

<sup>157</sup> GÁLVAN RIVERA, Flavio, citado por ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A., op. cit., p. 135.

<sup>158</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, op. cit., t. I, p. 819.

<sup>159</sup> Hipótesis en que basa su razonamiento Lucero Espinosa Manuel para soportar la emisión del dictamen oral.

formalidades y requisitos de cualquiera otra quedando constancia de su desarrollo en las actuaciones del expediente.

Es de resonar que el artículo 217, fracción III del *Código Fiscal de la Federación de 1967 abrogado*, señalaba que la prueba pericial se rendiría en la audiencia de ley o de desahogo de pruebas y alegatos, recordemos que en este ordenamiento aún se conserva el principio de oralidad e inmediatez en el proceso; por lo que la redacción de la norma expresamente *señaló que los peritos podían dictaminar por escrito u oralmente*, expresión que fue omitida en el siguiente Código Fiscal de la Federación de 1981, y que en la actualidad corresponde al artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Que tampoco contempla expresamente la posibilidad de presentarlo verbalmente o por escrito.

En conclusión, diremos que el dictamen pericial se define entonces como la “opinión final de un experto (perito) acerca de la cuestión que se sometió a su estudio y consideración, criterio que servirá de soporte al funcionario público para tomar una decisión en un caso concreto.”<sup>160</sup>

El perito se considera un tercero, en virtud de que es una persona ajena a la contienda cuya característica más importante es su *imparcialidad*, esta persona ajena debe ser un experto en la ciencia, técnica o arte, debe ser “... atraída al proceso \_\_\_para llevar\_\_\_ a cabo una investigación respecto de alguna materia o asunto que forme parte de un juicio...”<sup>161</sup> el artículo 9º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

---

<sup>160</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Diccionario Jurídico General*, edit. IURE, México, 2006, tomo 2 (D-N), p. 472.

<sup>161</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Diccionario de Derecho Fiscal*, edit. Oxford, México, 1998, p. 377.

establece que los peritos deberán tener título, debidamente registrado, en la ciencia o arte a que pertenezca la cuestión sobre la que debe rendirse el peritaje o proporcionarse la asesoría, si la profesión o el arte estuvieran legalmente reglamentados y si no lo estuvieren, deberán ser personas versadas en la materia, aun cuando no tengan título.

En este sentido se ha dicho que existe una clasificación aceptada por la doctrina y la legislación entre el perito titulado y el perito entendido; Cipriano Gómez Lara señala:

“Los *peritos titulados* son aquellos que han cursado una carrera superior y han obtenido el título profesional que los acredita como especialistas en un sector del conocimiento científico o técnico. Los *peritos entendidos* son aquellos que desarrollan actividades prácticas de una manera cotidiana y que vienen a adquirir un conocimiento empírico de las cosas o bien a adquirir el dominio de un arte, entendido como técnica y no en significación estética.”<sup>162</sup>

Esta clasificación no soslaya el hecho de que el perito técnicamente sabe más que el juez, la pericia requiere de conocimientos técnicos, artísticos o científicos; de ahí que el derecho canónico ya distinguía entre juez y perito, aunque ambos son expertos, el primero en la ciencia del Derecho y el segundo sobre esos conocimientos especiales en alguna ciencia distinta del Derecho, técnica o arte. Como se advierte, se le otorga a la prueba pericial un carácter de objetiva, en virtud de tratarse de la *opinión de un tercero ajeno al proceso*.

Así tenemos que el artículo 144 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria señala un caso más en el que también podemos acudir a los peritos entendidos, cuando la que la profesión o el arte no estuviera legalmente reglamentado, o

---

<sup>162</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano, op., cit., pp. 104 y 105.

estándolo, *no hubiere peritos en el lugar*, con la salvedad de que sean personas entendidas y a juicio del tribunal; aun cuando no tengan título.

La reglamentación del ejercicio de una profesión se reduce en este caso a que la ley determine cuales son las actividades profesionales que requieran título y cédula para su ejercicio, de tal manera que si la prueba pericial es respecto de una ciencia o arte reglamentado; el perito debe exhibir su cédula profesional ante el magistrado instructor, para que puede tenerlo como perito; más adelante mencionaremos la acreditación de los mismos ante el tribunal.

Ahora bien, continuando con el siguiente elemento de la definición que estamos analizando, se establece que el perito *tiene como objeto asesorar al juzgador en el esclarecimiento de los puntos controvertidos*, entendiéndose por asesorar, “dar consejo o dictamen, tomar consejo del letrado asesor, o consultar su dictamen; dicho de una persona, tomar consejo de otra, o ilustrarse con su parecer.”<sup>163</sup>

El artículo 1º del Reglamento de Peritos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reconoce a los peritos como *asesores técnicos*, siempre que se trate de los peritos trabajadores del Tribunal como lo establece el artículo 5º fracción II de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, *catalogándolos como trabajadores de confianza*

---

<sup>163</sup> Microsoft® Encarta® 2006. © 1993-2005 Microsoft Corporation.

*del Poder Ejecutivo* comprendidos en el apartado B del artículo 123 constitucional, porque desempeñan funciones de asesoría o consultoría. De la lectura se desprende que estos peritos son los nombrados por las Salas cuando se requiera al perito tercero, quienes serán los únicos que funjan como asesores técnicos reconocidos por el reglamento en comento. No así, los peritos nombrados por las partes quienes solamente tienen la calidad de auxiliares del tribunal.

Ahora bien, aun cuando no aparece expresamente contemplado en ninguna norma la idea de que los peritos son auxiliares de la administración de justicia, lo cierto es que la doctrina acepta válidamente que tienen esa función, al convertirse en un instrumento que ayuda a formar el criterio jurídico del tribunal y emitir su resolución; de lo anterior puede efectivamente reconocerse la existencia de por lo menos dos tipos de peritos en el contencioso administrativo federal, *el perito o los peritos ofrecidos por las partes reconocidos como auxiliares y el que designa el magistrado instructor en caso de que sea necesario un perito tercero; que además de funcionario público es asesor técnico del tribunal*. El Poder Judicial Federal ha emitido el siguiente criterio:

“LOS PERITOS COMO AUXILIARES DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA EN LA APORTACIÓN DE CONOCIMIENTOS TÉCNICOS.- Los peritos son auxiliares de la administración de justicia en la aportación de conocimientos técnicos, pero de cualquier manera el juzgador conserva facultades para inclinarse por la opinión técnica que mayores elementos de convicción despierte en su ánimo.”<sup>164</sup>

No obstante, a nuestro juicio asesorar va más allá de auxiliar por ello queremos ahora dejar esbozada la idea de que en el futuro pueda construirse un equipo de especialistas que

---

<sup>164</sup> Suplemento en el año de 1956. Semanario Judicial de la Federación. Pág. 356.

lleguen incluso a separarse de la organización de tribunal para conformar un equipo de expertos en el auxilio y asesoramiento de calidad en la justicia administrativa.

De las varias doctrinas que han tratado la naturaleza de la prueba pericial, dos son las que, en nuestro concepto, han estudiado mejor la naturaleza de esta prueba:

- a) El perito es el sujeto que, propuesto por las partes, rinde su dictamen sobre un hecho controvertido en el juicio, dictamen que influirá o no, hondamente, en el sentir y pensar del Magistrado y de la Sala. Para esta doctrina, que es la más generalizada, se trata de un medio probatorio, cómo cualquiera otro de los estudiados
- b) La segunda doctrina es la que considera al perito, no como uno de tantos medios probatorios, sino que es un verdadero auxiliar del Magistrado, es decir, del juzgador que, ante la imposibilidad de que sea un hombre de conocimientos universales, se necesita asesorar de un individuo versado e alguna ciencia o arte, a fin de ilustrarse mejor para dictar una sentencia más justa, apegándose a los hechos controvertidos.<sup>165</sup>

Antes de analizar el siguiente elemento de nuestra definición, cabe señalar que algunas legislaciones reconocen expresamente que los peritos son auxiliares de la administración de justicia; ya hemos visto qué sucede en el sistema jurídico mexicano por lo que el comentario queda por ahora hasta estos términos para dar paso al objeto sobre el que versará el dictamen del perito que tiene que ser distinto del Derecho Nacional legislado; es decir el objeto lo integra el hecho o hechos controvertidos que requieren una explicación especializada, corresponde a las partes establecer los problemas sobre los que debe emitirse el dictamen.

---

<sup>165</sup> PORRAS Y LÓPEZ, Armando, op. cit., p. 249.

Humberto Briseño Sierra en su libro Derecho Procesal Fiscal, nos dice: “acontece en la pericia una doble manifestación importante. Los técnicos, además de expresar su opinión, suelen hacer una enunciación de hechos, que pueden cumplirse en presencia del juzgador. La doctrina, por tanto, se pregunta si el rechazo del dictamen incluye o no el de las aseveraciones de hechos.”<sup>166</sup> Para dar respuesta a este interrogante, es menester reseñar algunas ideas relacionadas con estas apreciaciones, como la tendencia francesa, que considera que mientras no se demuestre la falsedad de la afirmación de hechos, ésta hace fe, como cuando los peritos aseveran haber procedido colectivamente, en presencia de las partes, o en determinadas circunstancias; ya que se trata de una narración de hechos propios, manifestados a la manera de una confesión judicial susceptible de ser objetada por las partes, de ser tachada de falsa, y, por ende, si sus aseveraciones no se destruyen deberán considerarse como ciertas, en cambio en la legislación italiana, prevalece la opinión contraria; argumentando que los peritos no son oficiales judiciales por lo que el tribunal no está obligado a aceptar sin discutir el hecho o la opinión de los expertos. En el caso mexicano, la opinión que aceptamos es la francesa, ya que esta relatoría de hechos puede ser causa de una nueva prueba, corroborándose el principio que establece *contra el dictamen, pueden practicarse nuevos medios de prueba*.<sup>167</sup>

Resulta frecuente que los dictámenes de las partes a veces contengan más que opiniones técnicas; opiniones jurídicas y siendo la Sala perito en derecho, no tiene porqué hacer caso de las opiniones de los peritos que no lo son en derecho. Cuando se esté en la situación anterior, la Sala deberá desestimar de plano las preguntas y respuestas del

---

<sup>166</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto, op. cit., pp. 507 y 508.

<sup>167</sup> Siempre que sean supervenientes o requeridas para mejor proveer a juicio del tribunal.

cuestionario que contengan cuestiones de derecho, salvo que se trate de Derecho Internacional o Consuetudinario y no técnicas.

Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la siguiente tesis:

“PRUEBA PERICIAL. SU EVALUACIÓN.- Si bien es cierto que el juzgador debe asesorarse para la solución de cuestiones técnicas en las opiniones de los peritos con conocimientos específicos sobre la materia a dilucidar, también lo es que la aplicación de la ley sobre tales cuestiones compete en forma exclusiva al juzgador, razón por la cual éste está obligado a hacer una evaluación de los elementos de juicio, prescindiendo de aquellas opiniones de los peritos que inciden en forma directa y precisa con la aplicación de la ley o la solución jurídica del problema.”<sup>168</sup>

Para que el dictamen de los peritos haga prueba, es indispensable que lo razonen. Fallo: “Debe negarse validez a la prueba pericial, por la circunstancia de que no contiene sino afirmaciones dogmáticas”.<sup>169</sup>

El Tribunal no puede desconocer veracidad a los hechos expuestos por los peritos bajo protesta.

“PRUEBA PERICIAL.- Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación no pueden invalidar los dictámenes periciales que se han hecho bajo protesta, alegando que los peritos dijeron falsedades, sin antes haber seguido el camino establecido por la ley en contra de quienes no se producen con verdad ante las autoridades. Así, que

---

<sup>168</sup> Revisión N° 967/83. Resuelta en sesión de 13 de junio de 1985, por unanimidad de 6 votos. Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares. Secretario: Lic. Marcos García José. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año VI, N° 66, junio de 1985, pág. 997.

<sup>169</sup> Revista, Tomo 16, p. 1441.

si en el caso a estudio, los peritos de ambas partes afirman haber visto el libro de contabilidad autorizado en el que se encontraban contabilizados las ventas, la Sala no puede alegar que tal libro no existe por no haber sido exhibido en la auditoria que se llevó a cabo".<sup>170</sup>

En el caso de que los dictámenes contengan cuestiones de derecho como se ha indicado en párrafos precedentes, la Sala en su sentencia de fondo deberá indicar claramente por qué desestima la opinión del perito; si existe oposición de la contraparte respecto del dictamen por la misma razón, la juzgadora deberá resolver tal cuestión y mencionando la oposición de una de las partes al dictamen respectivo, en realidad la Sala tiene que argumentar no tanto por el peritaje sino por la oposición que alega una de las partes en conflicto.

En materia administrativa, es común que los peritos afirmen que han tenido a la vista los documentos, papeles, libros, estudios oficiales, cálculos y cualquier otro instrumento; sean de las partes o terceros con ellos relacionados; tales hechos deben estimarse indubitados, mientras no se pruebe lo contrario; así lo ha establecido nuestro máximo tribunal. Por ello, podemos concluir que el sistema al que nos perfilamos es el del Derecho Francés.

Finalmente, Manuel Lucero Espinosa, con respecto al objeto del dictamen dice que además de los hechos controvertidos, también lo es el derecho extranjero, escrito o consuetudinario, tanto en su interpretación como en cuanto a su existencia; y por otra parte, por el sujeto de la prueba que es el perito, el cual es un *auxiliar del juzgador*, que necesita una capacidad intelectual especial, que para demostrarla requiere la exhibición de su título

---

<sup>170</sup> Revisión Fiscal 195/956.

profesional, cuando la ciencia, técnica o arte en cuestión estuviera reglamentada según el artículo 5° constitucional y su ley reglamentaria.<sup>171</sup>

Esta última consideración, no riñe con la excepción hecha en la definición en análisis de exceptuar al Derecho Nacional y legislado; ya que al perito no puede pedírsele que interprete el derecho; pero, sí los requisitos para ejercer un derecho son elementos de hecho, puede y debe intervenir la pericia. Como se lee, no está exceptuado el Derecho Internacional o consuetudinario por lo que procede la pericial, sin poner en duda la afirmación *que el objeto de la pericia es siempre el hecho y no el derecho*.

Por último la acepción en análisis nos indica que el dictamen tiene la finalidad de crear convicción o certeza ajustada a la verdad, con el ideal inseparable del Derecho de alcanzar la justicia; la prueba pericial se erige como la posibilidad de aproximarnos a la verdad mediante el método científico aplicado por el perito, incluso la intervención de una persona diversa es necesaria o conveniente para aplicarse reglas técnicas o artísticas. La opinión que emita el perito podrá crear convicción en el juzgador, pero en sí *no es una prueba plena*. En su oportunidad, analizaremos el *principio de primacía del criterio judicial*.

Lo significativo de esta probanza es que en caso de necesitarse los conocimientos sobre una ciencia o arte diferente a la jurídica para dilucidar la cuestión planteada en juicio, el juzgador debe acudir a quien sea perito en la ciencia o arte en la que el juzgador no es perito, situación, que corrobora el artículo 143 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletorio.

---

<sup>171</sup> Artículos 10, 21, 30, 41 y 50 de la Ley Reglamentaria del artículo 5° constitucional relativo al ejercicio de las profesiones.

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al respecto he emitido las siguientes tesis.

**“PERICIAL. RESULTA INDISPENSABLE PARA RESOLVER CUESTIONES DE CARÁCTER TÉCNICO CONTABLE.** El desahogo de la prueba pericial resulta indispensable para resolver cuestiones de carácter técnico contable, como es el determinar a través del análisis de diversa documentación, nóminas, recibos de pagos de salarios, declaraciones anuales de retención del impuesto sobre productos del trabajo, aviso de afiliaciones y liquidaciones para el pago de cuotas obrero patronales, si se integraron al salario diario de los trabajadores, las percepciones variables conforme a las operaciones aritméticas y al procedimiento previsto legalmente.”<sup>172</sup>

**“PRUEBA PERICIAL CONTABLE.-** Cuando la litis en un negocio se reduce a la simple verificación de la existencia de la documentación comprobatoria que ampare la realización de gastos, así como que esa documentación reúne requisitos que establece la ley de la materia, sin que se tengan que analizar conexiones de esa documentación con asientos contables, lo que la parte actora debe ofrecer y exhibir como prueba en el juicio de nulidad son, precisamente, las documentales que desvirtúen la determinación de la autoridad y no la prueba pericial contable, porque es la juzgadora la que debe hacer la valoración de los documentos en cuestión para precisar si, en los términos de la ley aplicable, acreditan la pretensión de la actora y no el perito, puesto que para dicha valoración la juzgadora no requiere conocimientos en contabilidad.”<sup>173</sup>

**“PRUEBA PERICIAL CALIGRÁFICA. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DEBE ORDENAR SU DESAHOGO CUANDO SE PLANTEEN A SU CONSIDERACIÓN CUESTIONES DE CARÁCTER TÉCNICO.** - Para que el juzgador pueda determinar si una firma es o no original de una persona no basta la simple comparación con otra, sino que resulta necesario allegarse de elementos suficientes para llevar cabo la verificación de su falsedad o su

---

<sup>172</sup> Revisión N° 1526/81.- Resuelta en sesión de 17 de junio de 1983, por unanimidad de 7 votos. Magistrado ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez. Secretaria: Ma. Estela Ferrer MacGregor P. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año V, N° 42, junio de 1983, pág. 911.

<sup>173</sup> Revisión N° 206/79. Resuelta en sesión de 27 de marzo de 1988, por unanimidad de 7 votos. Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra. Secretaria: Lic. Ma. Carmen Cano Palomera. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª. Época, Año I, N° 3, marzo de 1988, pág. 43.

autenticidad ordenando el desahogo de la prueba pericial caligráfica en los términos señalados por el artículo 216 del Código Fiscal de la Federación.”<sup>174</sup>

El ofrecimiento de la prueba pericial, ha quedado indicado, pero además la ley prevé que deberán precisarse los hechos sobre los que deban versar, señalando nombres y domicilios de los peritos propuestos; tres son los elementos necesarios a seguir:

- a) Los hechos materia de la prueba pericial;
- b) El nombre del perito, y
- c) El domicilio del perito

Un elemento anexo, es el cuestionario del perito que deberá contener la firma del actor o demandado, según corresponda; de no hacerse se tiene como no presentado el cuestionario y en consecuencia la prueba, según el artículo 4º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo “Toda promoción deberá estar firmada por quien la formule y sin este requisito se tendrá por no presentada, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego.”

La parte demandada puede adicionar el cuestionario propuesto por la parte actora, con fundamento en la fracción IV del artículo 21 de la Ley citada; la cual indica que podrá

---

<sup>174</sup> Revisión N° 846/81. Resuelta en sesión de 28 de enero de 1982, por unanimidad de 7 votos. Magistrado Ponente: Francisco Ponce Gómez. Secretario: Lic. Pedro Flores Gabriel. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año IV, N° 25, enero de 1982, pág. 54.

adjuntarse al escrito de contestación en su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.

En cuanto al desahogo de la prueba pericial en el juicio de nulidad, tenemos interés de dejar constancia de la opinión de Gustavo A. Esquivel Vázquez, quien ha sostenido: “...afortunadamente ha evolucionado \_\_\_ el desahogo de la prueba pericial \_\_\_ para resultar en un procedimiento sencillo, aunque dilatado, y que retrasa la resolución del proceso.”<sup>175</sup> El sentir del autor en comento, trae consigo una preocupación que en parte dio origen a la investigación que hoy se presenta, ya que, agilizar el proceso en el juicio de nulidad, es una premisa indispensable para generar confianza en la impartición de justicia de este honorable tribunal que ha demostrado madurez y autonomía plena en la resolución de sus fallos con la organización y atribuciones que bajo el principio de legalidad se desenvuelve, recordemos la sentencia que consigna *una justicia tardía no es justicia*.<sup>176</sup>

---

<sup>175</sup> ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A., op. cit., p. 140.

<sup>176</sup> Revista General de Legislación y Jurisprudencia, p. 5 a 9 enero 1981.  
<http://www.pacientes.org/obraspublicadas.htm>.

Haremos un parangón de la evolución que ha tenido este procedimiento de desahogo, comenzando con la Ley de Justicia Fiscal de 1936 hasta la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936	CFF DE 1938	CFF DE 1966	CFF DE 1981	LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO*
<p>Art. 54.- La recepción de las pruebas se hará de acuerdo con lo que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles en cuanto no se oponga a las siguientes reglas...</p> <p>III.- Los peritos dictaminarán por escrito u oralmente. Las partes y la Sala les pueden formular observaciones y las preguntas que estimen pertinentes. La prueba pericial se rendirá en la audiencia, reproduciendo los peritos sus dictámenes oralmente. Cuando haya lugar a designar perito tercero valuator, el nombramiento deberá recaer de preferencia en un banco de fideicomiso o en instituciones de crédito que cuenten con departamento de fideicomiso...</p>	<p>Art. 200.- La recepción de las pruebas se hará de acuerdo con lo que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles en cuanto no se oponga a las siguientes reglas...</p> <p>III.- Los peritos dictaminarán por escrito u oralmente. Las partes y la Sala les pueden formular observaciones y las preguntas que estimen pertinentes. La prueba pericial se rendirá en la audiencia, reproduciendo los peritos sus dictámenes oralmente. Cuando haya lugar a designar perito tercero valuator, el nombramiento deberá recaer de preferencia en un Banco de Fideicomiso o en instituciones de crédito que cuenten con Departamento de Fideicomiso...</p>	<p>Art. 217.- La recepción de las pruebas se hará en la audiencia de acuerdo con las siguientes reglas y en lo no previsto se estará a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles...</p> <p>III.- La prueba pericial se rendirá en la audiencia. Los peritos dictaminarán por escrito u oralmente. Las partes y los magistrados de la Sala Regional les pueden formular observaciones y hacerles las preguntas que estimen pertinentes en relación con los puntos sobre los que dictaminen. El perito tercero será designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, la sala designará bajo su responsabilidad a la persona que deba rendir dicho dictamen y las partes cubrirán sus honorarios. Cuando haya lugar a designar perito tercero valuator, el nombramiento deberá recaer en una institución fiduciaria, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes.</p>	<p>En este Código no se reguló el discernimiento del perito, y por consiguiente se debía acudir al Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria.</p> <p>Mediante reforma del 31 de diciembre de 1985, se reguló el desahogo e instrumentación de la prueba pericial. Estableciéndose en el artículo 231 lo que actualmente establece el artículo 43 de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. (Con ligeras variaciones).</p>	<p>Art. 43.- La prueba pericial se sujetará a lo siguiente:</p> <p>CONTIENE 5 FRANCCIONES LAS CUALES, SON PRÁCTICAMENTE IDÉNTICAS AL NUMERAL 231 DEL TÍTULO VI QUE FUE DEROGADO DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.</p> <p>NOTA. Su contenido se analiza en el siguiente párrafo.</p> <p>* 2005.</p>

“ARTÍCULO 43.- La prueba pericial se sujetará a lo siguiente:

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

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

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

IV. Por una sola vez y por causa que lo justifique, comunicada al instructor antes de vencer los plazos mencionados en este artículo, las partes podrán solicitar la ampliación del plazo para rendir el dictamen o la sustitución de su perito, señalando en este caso, el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta. La parte que haya sustituido a su perito conforme a la fracción I, ya no podrá hacerlo en el caso previsto en la fracción III de este precepto.

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

La fracción I del artículo transcrito, establece el momento oportuno para que el magistrado instructor requiera a las partes para que presenten a sus peritos, y es después del auto que tenga por contestada la demanda o de la ampliación de la contestación de demanda.

Consideramos que el momento es oportuno, puesto que ya fijada la litis, presentados los argumentos de las partes y los cuestionarios correspondientes, entonces es presentado el

perito para acreditar que reúne los requisitos respectivos a fin de que pueda rendir su dictamen. Los requisitos que deben reunir los peritos se encuentran en el artículo 9º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que ya hemos citado.

En el acuerdo que emite el magistrado instructor previniendo a las partes para que presenten a sus peritos se debe formular el apercibimiento de ley de que en caso de no presentarlos, o que el perito no acepte el cargo o no reúna los requisitos, se tendrá en cuenta únicamente el dictamen de la parte que sí cumpla con el requerimiento, tal y como se dispone.

El artículo 144 del Código Federal de Procedimientos Civiles **señala los requisitos que debe cubrir el perito propuesto:**

“Los peritos deben tener título en la ciencia o arte a que pertenezca la cuestión sobre que he de oírse su parecer, si la profesión o el arte estuviera legalmente reglamentado.

Si la profesión o el arte no estuviera legalmente reglamentado, o estándolo, no hubiere peritos en el lugar, podrán ser nombrados cualesquiera personas entendidas, a juicio del tribunal, aun cuando no tengan título.”

Una vez acreditado el legal ejercicio de la profesión con que se ostenta o que es perito en la materia de que se trate, deberá aceptar el cargo y protestar su legal desempeño de manera expresa. Es decir, se hará constar por escrito la aceptación y protesta respectiva, firmando de

conformidad el perito nombrado; en el acta de comparecencia que al efecto se levante se hará constar: el lugar, la fecha y la manera en que compareció el perito y acreditó su pericia.

En esta comparecencia no se le formula al perito apercibimiento alguno de que conduzca con verdad y de las sanciones en que incurren los falsarios; toda vez que el dicho de su dictamen es según su leal saber y entender, más no de hechos propios o ajenos. En la propia acta de comparecencia del perito, el magistrado instructor según la fracción III del artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, otorgará un plazo mínimo de 15 días hábiles para que presente su dictamen y lo ratifique con el apercibimiento de que en caso de omisión únicamente se considerará el dictamen del perito que lo rinda oportunamente, haciéndose constar que en ese momento se le tiene por notificado al perito del plazo y el apercibimiento de ley.

“Debe observarse, en razón de la fracción II de este precepto, que se deja al magistrado instructor la **facultad de discernir** por sí mismo si desea **presidir o no la diligencia para el desahogo de la prueba pericial**, aspecto que resulta sumamente debatible, pues siendo el magistrado instructor quien dispone de la **facultad para elaborar el proyecto de sentencia**, debiera resultar **obligada, y no opcional**, su intervención en toda diligencia de tal naturaleza.”<sup>177</sup>

En la nueva Ley se prevé en la fracción III del artículo 43 que rinda y ratifique su dictamen, lo que anteriormente no era necesario, aun cuando en la práctica se hacía con cotidianeidad, compareciendo ante el secretario de acuerdos del magistrado instructor a fin de *ratificar* el dictamen que presenta. En caso de que la ratificación que exige la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no se produzca, el apercibimiento se materializa.

<sup>177</sup> DIEP DIEP, Daniel, *Exégesis del Código Fiscal de la Federación*, edit. Pac, México, 1999, p. 638.

La formulación de los apercibimientos de ley a que hace referencia el artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo son oportunos, ya que otorga sencillez al desahogo de la prueba y no lo obstaculiza, puesto que obliga a las partes a que cumplan oportunamente con sus obligaciones, so pena de que no se considere el dictamen de su perito, lo cual podría afectar su acción o excepción según sea el caso.

Otra novedad que tenemos en la nueva ley, es que ya se prevé la posibilidad de concesión de prórrogas o ampliación del plazo por una sola vez y por causa justificada a las partes para que presenten a los peritos o los dictámenes según se trate, ya que venía siendo una práctica aceptada que ante la petición de una prórroga del plazo, sea concedida por una única vez y contabilizada a partir del fenecimiento del plazo anteriormente concedido.

La sustitución del perito podrá efectuarse en dos oportunidades, siempre y cuando se justifique la substitución ante el magistrado instructor; la justificación no es necesaria que sea grave, sino únicamente puede mencionarse el cambio de perito. El primer momento es antes de que venza el plazo concedido por el magistrado instructor para que el perito acredite contar con los requisitos legales respectivos y acepte y proteste el cargo; y el segundo momento procesal oportuno es antes de que venza el plazo para rendir el dictamen correspondiente, con la excepción de que un perito que hubiese sustituido a otro antes de la aceptación y protesta del cargo, no puede ser sustituido a su vez antes de rendir su dictamen. Si el perito sustituido no presenta oportunamente su dictamen, se tendrá en consideración únicamente el presentado oportunamente por el de su contraparte.

En el supuesto de que ninguna de las partes presente a los peritos para la aceptación y protesta del cargo o no rinda oportunamente los dictámenes; el magistrado instructor deberá declarar desierta la probanza, a menos que hubiera sido decretada de oficio y se designará por la Sala Regional al perito respectivo para desahogar la probanza ante la ausencia de interés de la partes.

Finalmente considero ilustrativo traer la ya clásica comparación que se ha establecido entre el perito y el testigo, siendo las características entre unos y otros las siguientes:

- a) El testigo es *in facto*, en tanto que el perito es *post facto*; es decir, el primero declara sobre un hecho que presencié, en tanto que el segundo declara sobre la naturaleza de un hecho pretérito, sobre un suceso pasado.
- b) El testigo dice, generalmente de palabra, lo que vio, en tanto que el perito dice, no lo que vio, sino el criterio de la ciencia o artes respecto del hecho, al través del pensamiento del perito.
- c) El testigo no es auxiliar de la justicia, en tanto que el perito sí lo es.
- d) El testigo se concreta a decir lo que cayó sobre sus sentidos, declara el hecho tal y como a él le constó; en tanto que el perito interpreta el hecho, determina sus causas, y sus posibles efectos; ayudado de la ciencia o arte, estudia la naturaleza del hecho que motivó su peritaje.
- e) El Magistrado y la Sala forzosamente deben analizar y valorar lo declarado por los testigos; pero en cambio, esos juzgadores bien pueden, fundándose en razones de peso,

no aceptar el peritaje. El juez nunca puede no aceptar un dictamen pericial, naturalmente, razonando debidamente el porqué de esta última situación procesal.<sup>178</sup>

## 5.6. PRUEBA PERICIAL DELEGADA

Como hemos reiterado a lo largo de esta investigación, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha venido incrementando gradualmente su competencia, dejando atrás la etapa de la especialización se ha convertido en un auténtico tribunal de lo contencioso administrativo, rebasando los límites fiscales que en sus orígenes fueron la razón de su creación. No olvidemos que el General Lázaro Cárdenas en ejercicio de facultades extraordinarias fundó el antes Tribunal Fiscal de la Federación como un órgano especializado para dirimir las controversias en materia tributaria; debido a que en ese contexto el reclamo urgente fue la materia fiscal, cuyas razones por obvias cuestiones de complejidad fueron motivo para crear un órgano capaz de resolver la problemática; sin embargo, rápidamente las controversias comenzaron a tener campos más amplios de acción y paulatinamente perdió esa especialización que originalmente se había planeado; sin lugar a duda las exigencias de la evolución que ha tenido la administración pública federal así lo demandaban por lo que en simple respuesta al sin número de conflictos que se presentaban en este nuevo derecho administrativo, esta competencia se extendió de forma extraordinaria.

---

<sup>178</sup> PORRAS Y LÓPEZ, Armando., op. cit., p. 250.

Aunque "...en toda época los negocios de hacienda han merecido una particular consideración al legislador, bien crean tribunales especiales para su conocimiento y decisión, ó bien disponiendo que los jueces ordinarios, se encargase alguno del despacho exclusivo de los asuntos del fisco."<sup>179</sup> Lo cierto es que al par de estos negocios se han venido presentando conflictos en el campo administrativo que no tienen la naturaleza de fiscal. Brevemente mencionaremos los momentos en los que esta competencia se ha venido ampliando; el Código Fiscal de la Federación de 1938 señaló que el tribunal conocería controversias planteadas con motivo de la determinación y cobro de créditos fiscales; en enero de 1967, se expide la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual adiciona a la competencia una primera incursión en materia administrativa; toda vez que ya pudo conocer de asuntos relativos a multas administrativas por infracción a las leyes de ese carácter en el ámbito federal; pensiones del Ejército y Armada Nacional y pensiones civiles burocráticas; en materia de interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública; así como de responsabilidades de empleados y servidores públicos tanto de la Federación como del Distrito Federal.

En febrero de 1978, se publica una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y se incluye la fracción IX al artículo 23, señalando que podía conocer de asuntos cuya competencia le fuere otorgada por otras leyes, en 1995, se emite otra Ley Orgánica en la que se adicionan las materias de carácter administrativo; siempre que se agotara el recurso en fase oficiosa; por tanto si una resolución administrativa hubiere sido combatida mediante ese medio, la que le recayere era impugnabile ante el Tribunal.

---

<sup>179</sup> DUBLAN, Manuel, *Derecho Fiscal*, edit. Porrúa, México, 1975, p. 91.

El mes de noviembre de 1999, se da a conocer una tesis del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación dictada en la revisión fiscal 46/99 determinando que en aplicación a lo previsto por el Artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Tribunal Fiscal de la Federación tenía competencia para conocer de los juicios que fueren interpuestos en contra de resoluciones dictadas en recurso de revisión, según lo previsto por el artículo 83 de esta Ley.

Finalmente, la Reforma Fiscal para el año 2001 y en lo que se refiere al ámbito competencial por materia del Tribunal se reforma su Ley Orgánica en la fracción XIII del artículo 11 para permitir conocer al tribunal con una nueva denominación, asuntos que se interpongan en contra de resoluciones dictadas por autoridades administrativas que finalicen un procedimiento administrativo, aquéllas que pongan fin a una instancia y, finalmente que resuelvan un expediente; con lo anterior se da una extensión universal en el ámbito administrativo.

Como podemos observar dos son los problemas que se generan con la ampliación de la competencia de nuestro tribunal, correspondiendo al objetivo principal de esta investigación:

- a) Pérdida gradual de especialización del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y

- b) Un mayor número de asuntos sometidos a su jurisdicción, que retrasa por razones obvias los procesos.

Consideramos que para resolver estas dos cuestiones, *la prueba pericial delegada* puede ser la alternativa que combata de forma sencilla y eficaz la problemática, ya que, si la complejidad de los asuntos aumentó por la diversidad de controversias de diferente naturaleza, *un auxiliar del tribunal puede venir a cubrir la falta de especialización, agilizar los procesos y proveernos de certeza jurídica*, para ello, comenzaremos explicando qué debemos entender por prueba pericial delegada.

La prueba pericial, ya fue explicada en detalle, por lo que precisaremos porqué denominarla delegada. La palabra, significa según el diccionario “Se dice de la persona en quien se delega una facultad o jurisdicción. Cuerpo de delegados, jurisdicción.”<sup>180</sup> En términos generales se ha dicho que el perito nombrado por el Juez cuando los dictámenes de las partes no son coincidentes, *es el delegado*.

Esta designación a un tercero, se debe a que el Juez no puede tener conocimientos de todas las ciencias y de todas las artes que constituyen el patrimonio intelectual de la humanidad; razón por la que se suple el conocimiento por un tercero con experiencia que

---

<sup>180</sup> Microsoft® Encarta® 2006. © 1993-2005 Microsoft Corporation.

permitirá apreciar debidamente un hecho dado, sus causas y efectos; *los casos presentados ante el tribunal, tienen en su mayoría esta característica por eso se requiere al perito para dilucidar las cuestiones elementales de dicha ciencia.* La realidad que vive el tribunal, ha hecho que se emita un Reglamento de Peritos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, expresándose en el considerando de la expedición de dicho reglamento que es “necesario establecer normas precisas sobre las diversas cuestiones relacionadas con el desahogo de la prueba pericial en los juicios que se tramitan en las Salas Regionales.” Agregando “que es de gran importancia este medio probatorio para la solución justa de los asuntos.” Se aprecia entonces, la necesidad de tener peritos como asesores técnicos del tribunal, fundándose el requerimiento del perito que se convierte en un delegado de Juez.

Las razones para que la prueba pericial se considere trascendental para dirimir los conflictos en materia administrativa, está más que comprobada en la práctica, ahora bien, la ley aplicable así como el ordenamiento supletorio han desarrollado un esquema que contempla desde la carga de la prueba, el objeto de la misma, desahogo tiempos y formas. Sin embargo, esta regulación ha demostrado la dilación en el proceso, ya que lamentablemente; *el nombramiento del perito entraña casi siempre el fenómeno de la dependencia por fidelidad al cliente.* El perito de la parte tiende a inclinarse a la defensa de sus intereses y, sin que ello signifique siempre una actitud deformadora de la verdad; incluso cuando se trata de los peritos nombrados por la autoridad que trabajan para esa administración, *nos enfrentamos a un fenómeno bastante delicado al colocar al perito en un estado de dependencia por formar parte del complejo administrativo, desarrollándose un especie de rechazo a dictaminar, por*

temor a que éste resulte contrario a las pretensiones de su superior, así se manifiesta el siguiente comentario:

“Ha habido, pues, una notoria resistencia por parte del empleado de la autoridad demandada que éste designó como perito y en tales condiciones, la Sala, ejercitando la facultad que le concede la fracción III del artículo 55 de la Ley de Justicia Fiscal (196 del Código) se ha avocado el estudio del caso con sólo los dictámenes de los peritos de la parte actora, teniendo en cuenta en su ánimo que el hecho de que una persona que presta sus servicios como empleado ante la autoridad demandada se niegue sistemáticamente a dictaminar, crea una presunción vehemente de que esa negativa obedece al deseo de no emitir una opinión contraria a la autoridad de que depende”.<sup>181</sup>

A lo largo de la investigación, no encontramos la posibilidad de recusar al perito de la autoridad *por la causa de ser obvia la parcialidad de su dictamen* y no contemplar claramente este supuesto el artículo 144 del Código Federal de Procedimientos Civiles; utilizando de forma supletoria, sin embargo queda abierta la posibilidad de hacerlo, aunque puede ser combatida por la autoridad alegando el *principio de igualdad de las partes en el proceso*.

Pero, ¿hasta donde un perito falta a la verdad al momento de emitir su dictamen con la finalidad de conceder la razón a quien se lo ha solicitado?, ésta es una cuestión muy debatida, se dice que la variedad de los problemas y la constante evolución de la ciencia, impiden llegar a conclusiones últimas y sin discrepancias de pareceres periciales, sin olvidar que también influyen los aspectos individuales, ya que la habilidad y cuidado que cada persona (perito) al elaborar su dictamen en el campo de sus especialidades varía según su capacidad y principios éticos, sin que exista un medio seguro para reconocer hasta dónde esta fallando de forma

---

<sup>181</sup> Revista, Tomo 12, p. 6749, citado por MARTÍNEZ LÓPEZ, Luis, op. cit., p. 304.

parcial; esta situación pone en tela duda la idea que los resultados coincidan, por ello, la mayoría de las veces los resultados no serán similares y se requerirá del perito tercero delegado en el caso del juicio contencioso administrativo.

El legislador conocedor de esta problemática, siempre ha previsto la posibilidad de que el juez cuente con un tercer dictamen, el cual no necesariamente va a fallar igual que uno de los dictámenes presentados por las partes, complicándose la valoración de la prueba pericial y haciendo más difícil y tardado el proceso, porque ya hemos estudiado que el juez tiene la obligación de fundar y motivar cual es la razón por la que se adhiere a un dictamen en específico o bien porque no se toma en cuenta esta prueba. Por tanto, la pregunta obligada es ¿Qué eficacia jurídica tiene un peritaje que no cumple con su objetivo?, es decir aproximarnos a la verdad de los hechos para solucionar justamente los conflictos.

Recordemos cual es la mecánica para el ofrecimiento y desahogo de la prueba pericial en el juicio contencioso administrativo, las partes pueden ofrecer a un perito que obviamente contrataran mediante la prestación de servicios profesionales o será funcionario de la dependencia cuando se trate de la autoridad, y adjuntaran el interrogatorio a sus escritos de demanda, contestación y ampliación respectivamente; en el auto que recaiga a la contestación o ampliación de la demanda, se requiere a las partes para presentar a los peritos, acrediten su calidad, acepten y protesten el cargo, señalando término para presentar los dictámenes; este procedimiento debidamente señalado en el artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, regularmente nos lleva a un resultado: *los peritajes no resultan*

*coincidentes* y es entonces aun cuando el numeral no lo disponga expresamente que se designará a un perito delegado; se entiende que para resolver la contradicción de los dictámenes se designará perito tercero, único correctivo de las opiniones divergentes y auxilio con que cuenta el tribunal, el cual por disposición del artículo multicitado será designado por la Sala, es aquí cuando estamos frente a la figura del *perito delegado*, definiéndolo como: "La persona experta con los requisitos señalados en el Reglamento de Peritos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que asesorará técnicamente al tribunal, sujetándose a los lineamientos establecidos, sin causar honorarios por emitir el dictamen, ya que se consideran funcionarios públicos que dependen del tribunal."<sup>182</sup>

Aunque la fracción V del artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no obligue a la Sala a designar perito tercero en caso de discrepancia; entendemos que la pericial delegada se vuelve obligatoria por la necesidad de conocer el dictamen de un tercero al que se le tenga confianza, por ello el tribunal cuenta con un reglamento de peritos; con estas premisas es posible que las partes se pongan de acuerdo en el nombramiento de un perito,<sup>183</sup> o bien en renunciar a su derecho de designar uno propio y sujetarse al delegado por la sala; para comprender esta propuesta es necesario acudir a la doctrina para ilustrarnos que fórmula pudiere ser la más recomendable para ello, me permito hacer una breve reseña de la pericia en la historia.

---

<sup>182</sup> Artículo 1º del Reglamento de Peritos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

<sup>183</sup> Recordemos que el Código Federal de Procedimientos Civiles, prevé en el numeral 145 esta posibilidad al mencionar: "Cada parte nombrará un perito, a no ser que se pusieren de acuerdo en el nombramiento de uno solo."

La prueba pericial la encontramos en las épocas posteriores al proceso romano clásico; y según Vittorio Scialoja, “la manera más sencilla que se adoptaba en la prueba era la de nombrar *iudex* a una persona experta en aquellas materias; de manera que el juez no tenía necesidad de llamar a un perito, sino que él mismo era juez y perito a la vez.”<sup>184</sup> Esta idea fue recogida en el texto de Mario Pugliese cuando aborda el tema de la pericia en su libro *La Prueba en el Proceso Tributario*, proponiendo que el juez que pronunciara la sentencia en el juicio fiscal debía conocer la materia por lo que él mismo podía válidamente ser el perito delegado, fundando su hipótesis en que el juez de lo tributario por la uniformidad de la materia, debería estar dotado de conocimientos técnicos necesarios para la inspección directa, de tal suerte que el peritaje y la inspección se pueden desarrollar simultáneamente, expresando que las disposiciones contenidas en la ley podrían válidamente derivar en “...una perfecta fusión entre la inspección del juez y la del perito.”<sup>185</sup>

Esta propuesta pudo ser viable siempre que el tribunal fuere especializado en la materia fiscal, pero aún así, fue fuertemente criticada ya que para muchos especialistas constituye un fuerte retroceso doctrinario al encontrar “...estrechos puntos de contacto con la inspección.”<sup>186</sup> No obstante, Pugliese, continuó recalcando que el juez de lo tributario tenía que estar o debía estar dotado de conocimientos técnicos, que conseguían fácilmente lograr resultados en los que el perito podría ser un delegado judicial. Asimismo a pesar de que relacionó a la prueba pericial con la inspección judicial, aceptó la necesidad de la pericial como prueba autónoma señalando: “Casi huelga agregar que también en el proceso tributario del peritaje, como en

<sup>184</sup> Citado por BRISEÑO SIERRA, *Derecho Procesal Fiscal*, op. cit., p. 504.

<sup>185</sup> PUGLIESE, Mario, op. cit., p. 80.

<sup>186</sup> BRISEÑO SIERRA, *Derecho Procesal Fiscal*, op. cit., p. 513.

cualquier otro procedimiento jurisdiccional, debe incuestionablemente desenvolverse en la contradicción de las partes.”<sup>187</sup>

Siguiendo con la historia, se identificaban a peritos que eran nombrados ordinariamente jueces en una categoría de causas, conocidos como los agrimensores, que eran jueces de todas las causas relativas a la propiedad territorial, división y determinación de lindes, que requerían necesariamente la intervención de un perito, así como de un experto que ejecutase ciertas operaciones sobre el terreno, como las de reconocimiento y establecimiento de lindes.

En el derecho justiniano, en la Novela 65, c. I, se disponía ciertas causas en las que se citó que los hortelanos y los *summarii* de Constantinopla eran peritos en su respectiva materia, así habían peritos para las escrituras, para hacer comparaciones cuando se negaba la verdad de un documento, para las causas de estado de gravidez, los peritos eran las comadronas, etc. Ahora bien, en el antiguo derecho español, no se encuentran disposiciones ni doctrina específicas sobre la pericia; en cambio en las Leyes I y II del título XXI de la Novísima Recopilación, se habla del “Nombramiento de contadores para las cosas que consistan en cuenta, tasación o pericia de persona o arte”, y del “Juramento que deben hacer los contadores en los pleitos de cuentas; y tasación de su salario”; estas disposiciones son recogidas por la Ley de enjuiciamiento civil de 1855 que pasa a la legislación mexicana a través de los

---

<sup>187</sup> PUGLIESE, Mario, op. cit., p. 82.

artículos 689 y 718 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California, de 15 de agosto de 1872.

Ya hemos visto, como desde la creación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación se permite el ofrecimiento de la prueba pericial además de establecer la posibilidad de usar el Código Federal de Procedimientos Civiles como el ordenamiento supletorio; ahora bien, la forma de nombrar a los peritos, está vinculada a la naturaleza del procedimiento ante dicho tribunal y como se trata de un proceso que cumple con las formalidades de la teoría general del proceso, con instancias y plazos determinados con claridad; en la que existe la trilogía procesal que señala la doctrina, es obvio que las partes tengan la carga de la prueba entendida como la oportunidad de hacerle llegar al tribunal los medios suficientes para que pueda emitir una sentencia; de no ser así dice Humberto Briseño Sierra, podría "...recomendarse que, en obvio de problemas, fueron<sup>188</sup> los magistrados quienes delegaran en técnicos el examen del caso."<sup>189</sup>

No obstante, se ha sostenido con certeza que la prueba pericial tiene carácter colegiado, por lo que si sólo dictamina un perito que no fue designado de común acuerdo por las partes, la prueba no se perfecciona y por tanto carece de valor probatorio pleno.<sup>190</sup> Sin embargo, esta consideración no se actualiza si las partes se ponen de acuerdo para delegar la facultad al magistrado y éste a su vez nombrar la prueba pericial delegada, que puede validamente ser

---

<sup>188</sup> (sic)

<sup>189</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Derecho Procesal Fiscal*, op. cit., p. 514.

<sup>190</sup> Tesis Jurisprudencial No. 279, citada en el libro de PÉREZ PALMA, Rafael, *Guía de Derecho Procesal Civil*, 4ª ed., edit. Cárdenas, México, 1976, p. 418.

colegiada; de esta manera no se violenta la regla procesal de sana litis, la cual sí sería desvirtuada si se propusiese eliminar la posibilidad de las partes de ofrecer a sus peritos, ya que frente a la forma procesal, el debate entre las partes supone la posibilidad de una presentación bilateral de la prueba, y de una defensa garantizada para ambos contendientes. Por lo que no puede pensarse en una sustitución del ofrecimiento o desahogo de la prueba por parte del tribunal, ya que son las partes como se ha dicho, las que tienen el interés en probar lo que a su derecho convenga para demostrar con los dictámenes la justificación de sus pretensiones; he ahí la razón porque a pesar de que el tribunal cuente con un reglamento de peritos, estos no pueden actuar de oficio, salvo las excepciones contenidas en la ley cuando esta señala la facultad del tribunal para ordenar la práctica de cualquier diligencia para mejor proveer; estas consideraciones confirman la necesidad procesal del nombramiento de peritos, cabe recordar que en base a diferentes esquemas históricos se han propuesto las siguientes posibilidades:

- a) Un primer sistema confía completa y exclusivamente al juez la designación de los peritos, Este sistema es antiguo y puede decirse que inmutable en el procedimiento tudesco<sup>191</sup>, y se encuentra casi idéntico en el derecho común.
- b) Un segundo sistema, en cambio, confía la elección de los peritos a las partes, y sólo en el caso de disenso al juez.
- c) Un tercer sistema es el establecido por el código español: prefírese en él a los peritos nombrados por las partes; pero si éstos no se pusieren de acuerdo, se echarán a suerte los peritos designados por ellas. Es, pues, un sistema de insaculación; cuando por el

---

<sup>191</sup> (Del lat. mediev. *Teutiscus*, y este del germ. \**Thiudiska*). adj. Natural de cierto país de Alemania, en la Sajonia inferior. Microsoft. Encarta. 2006. 1993-2005 Microsoft Corporation.

exiguo número de personas idóneas no fuera posible el sorteo, o bien de entre los sorteados no pudiera nombrarse a ninguno por motivos de recusación, la elección correspondiente será entonces del juez.<sup>192</sup>

De estas tres formas, señaladas por Lessona, cabe mencionar que el autor se inclina por reconocer en el perito designado por el Juez, la mejor opción, sin que exista la posibilidad de las partes de nombrarlo, al expresar: “En resumen: nos parece preferible confiar siempre y exclusivamente al juez la elección del perito.”<sup>193</sup>

Esta fórmula, se acerca a la propuesta que nos adherimos al momento de elaborar la hipótesis en la presente investigación consiste en: *dar certeza a la resolución del tribunal y agilidad en el proceso contencioso administrativo federal*; sin embargo, proponer la reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para eliminar la posibilidad de ofrecer la prueba pericial como una carga de la prueba a las partes; no constituye la idea central de la investigación, ya que se perdería de vista dos aspectos:

- a) Estaríamos negando la carga de la prueba a las partes, es decir ya hemos explicado que esta actividad incumbe o está a cargo de estas, en los puntos que son contradictorios para ellas; por ello el problema de la carga de la prueba no puede surgir cuando las afirmaciones de las partes no se discuten, o cuando el tribunal está firmemente convencido de la verdad o falta de verdad de las

---

<sup>192</sup> Lessona, citado por BRISEÑO SIERRA, Humberto, Derecho Procesal Fiscal, op. cit., p. 514.

<sup>193</sup> Idem.

afirmaciones discutidas, sea que esta convicción es el resultado de una recepción de pruebas o que se ha llegado a ella teniendo en cuenta el conjunto de los debates.<sup>194</sup>

- b) Por otro lado, al hablar de la carga de la prueba no debemos entenderla como tradicionalmente se quiso ver, es decir, como una obligación; sino con un pragmatismo procesal, que significa la conveniencia de actuar para lograr el fin subjetivo que dentro del procedimiento se persigue.

Hemos querido hacer el comentario negativo de la hipótesis que hoy se plantea, en virtud de que, lo que se propone en esta investigación no va encaminado a restarle el derecho a las partes para proponer la prueba y adjuntar los cuestionarios; sino establecer la alternativa de renunciar a nombrar un perito y *facultar al tribunal para que éste designe al perito delegado*, siempre que la parte demanda este en ese mismo ánimo, he aquí la posibilidad de que frente a una litis, haya un punto de acuerdo para que se designe a un perito de los reconocidos por el tribunal, y se garantice mediante la utilización del método científico que ésta se hará de manera imparcial, colegiada y con cargo al tribunal para evitar los manejos y desvíos de poder en los que se pueden ver envueltos los peritos.

En resumen la idea es legislar para que las partes puedan renunciar como alternativa, no a la prueba, sino a la designación de perito y en su defecto sujetarse al perito delegado del tribunal; con la firme certeza que éste utilizará el método científico que garantiza el

---

<sup>194</sup> Cfr. Leo Rosenberg, citado por BRISEÑO SIERRA, Humberto, Derecho Procesal Fiscal, op. cit., 515.

aproximarnos a la verdad, proponiendo que el dictamen de esta pericial delegada deba hacerse en forma colegiada y con cientificidad.

Estamos concientes de la dificultad de sostener un criterio indubitable en lo técnico o científico, de ahí se origina la necesidad de nombrar a varios peritos, pero también la realidad demuestra que los intereses de las partes pueden influir en los dictámenes; por ello la fórmula del nombramiento de común acuerdo de un solo perito; siempre ha sido un ideal; Humberto Briseño Sierra, expresa: “En efecto, ya se trate de un número par o impar de técnicos, nada impide que las partes coincidan en la elección, lo que tampoco obstaculizaría la facultad del juzgador para designar oficiosamente al perito judicial.”<sup>195</sup>

La propuesta que se presenta, va encaminada a que las partes faculden de común acuerdo a la sala para que ésta nombre al perito delegado, el cual puede actuar de forma colegiada, existen actualmente algunas ideas de cómo pueden organizarse los peritos delegados del tribunal para responder mejor a los requerimientos de la sala, cuando en el artículo 18 del Reglamento de Peritos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se señala que los peritos deberán formular personalmente sus dictámenes y responder igualmente de ellos; sin embargo, cuando los casos lo ameriten podrán utilizar auxiliares a fin de obtener los datos necesarios para su formulación; constatándose para ello que nada impide que pudiere formularse un dictamen de forma colegiada.

---

<sup>195</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto, Derecho Procesal Fiscal, op. cit., p. 510.

Antes de expresar las conclusiones a las que hemos arribado, después de esta investigación me permito hacer algunas consideraciones a cerca del perito tercero.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no prevé que para designar perito tercero en discordia sea necesario *que no coincidan* los dictámenes de los rendidos por los peritos de las partes, mas bien, se interpreta de la facción V del artículo 43 de la Ley señalada que la Sala designará al perito tercero de entre los que tenga adscritos y el nombramiento deberá contenerse en un acuerdo de la Sala y con la firma de los tres magistrados que la integran.

De conformidad a lo dispuesto por el artículo 26 fracción XV inciso b) de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, a propuesta del Contralor del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación nombrará a los peritos.

En virtud de que el perito nombrado por el Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación ya ha acreditado reunir los requisitos correspondientes para el ejercicio de la profesión respectiva o de la ciencia o arte en que es perito, únicamente se solicitará por la Sala Regional al Contralor del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que señale al perito tercero en discordia.

Al acordarse la designación del perito, se le otorga un plazo de tres días para que manifieste si se encuentra en alguno de los impedimentos a que se refiere el artículo 10 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

“Los magistrados del Tribunal estarán impedidos para conocer, cuando:

I. Tengan interés personal en el negocio.

II. Sean cónyuges, parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, 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.”

La parte que considere que el perito se encuentra impedido para actuar como tal, deberá recusarlo dentro del término de tres días siguientes al en que se le notifique la designación del perito tercero en discordia, con fundamento en el artículo 156 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

La recusación planteada será resuelta por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través de un interlocutoria incidental, de

conformidad a la fracción VI del artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en caso de ser procedente y fundada se designará un nuevo perito.

En el ya referido acuerdo de designación de perito tercero en discordia, deberá además concederse el plazo para que rinda su dictamen, y según el contenido de la fracción III del artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no deberá ser menor a 15 días hábiles y sin que sea necesario que acuda el perito designado a acreditar que reúne los requisitos necesarios y a aceptar y protestar el cargo, ya que tal situación se produjo en la sesión pública de la Sala Superior en que protestó el cargo.

Para el supuesto de que el perito tercero en discordia no presente oportunamente su dictamen, podrá ser removido por el Tribunal Fiscal de la Federación sin responsabilidad para el tribunal, procediéndose de inmediato a designarse nuevo perito tercero, según lo previsto en el artículo 15 del Reglamento de Peritos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Los casos en que las partes cubrirán los honorarios del perito tercero en discordia designado por la Sala Regional de conformidad a la fracción V del artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo son los siguientes:

- a) Que no exista perito adscrito en la ciencia o en el arte sobre el cual verse el peritaje la Sala lo designará bajo su responsabilidad y los honorarios los cubrirán las partes, y
- b) Cuando se designe perito tercero valuator y cuyo nombramiento recaerá en una institución fiduciaria, siendo cubiertos los honorarios por las partes.

En otro orden de ideas, es posible que al desahogarse la prueba pericial según su naturaleza, el magistrado instructor puede estar presente en la diligencia respectiva y la fracción II del artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, lo faculta para además de designar el lugar, la fecha y la hora para el desahogo, que se encuentre presente e inquiera a las partes cuantas veces lo estime necesario y lo desee o decrete la práctica de nuevas diligencias.

Finalmente, todo lo expuesto anteriormente, se tiene que sujetar a dos principios básicos de la prueba pericial:

- a) El principio de primacía del criterio judicial; y,
- b) El principio de que la pericial, es un medio más de prueba.

El principio de primacía del criterio judicial, consiste en que los dictámenes no ejercen en el juzgador la obligatoriedad de observarlos, estando obligado únicamente a fundar y motivar la razón de su decisión; de esta manera, el juez puede separarse de la opinión pericial,

aun cuando fuere unánime, si por su propia convicción llega a resultados opuestos, enlazándose el principio de considerar a la pericial como una prueba más dentro del proceso; ya que como se ha visto en el desarrollo de este trabajo, existe la obligatoriedad del juez de valorar todos los medios probatorios de forma integral para emitir un fallo. La Sala puede decretar dentro de su prudente arbitrio que desestima los dictámenes rendidos, pero debe motivar tal desición, señalando las causas por las cuales estima que las opiniones de los peritos no son aplicables, por no dilucidar la cuestión o por no incidir en forma directa en la aplicación de la ley.

Para el trámite de la prueba pericial el Reglamento interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa señala lo siguiente:

**Artículo 71.-** Para la integración del Padrón, designación, aceptación del cargo y pago de los peritos, se estará a lo siguiente:

I. La Sala Regional designará el perito dentro de los que conforman el Padrón de Peritos, para la aceptación y protesta del cargo, así como para la formulación de su dictamen;

II. Le corresponde al Magistrado Instructor:

1. Requerir al perito para que formalice la aceptación y protesta del cargo;
2. Entregar al perito copia del cuestionario de la prueba pericial requerida y demás elementos que considere necesarios, para que éste presente una plantilla que contenga el importe y calendarización de sus honorarios y gastos de traslado, en su caso;
3. Dar vista a las partes, requiriéndoles, para que en un plazo de 10 días hábiles, exhiban a su disposición, los billetes de depósito expedidos por Nacional Financiera, S.N.C., para garantizar al perito el importe de los honorarios y gastos, en los términos y plazos que se establezcan;
4. Solicitar al Presidente de la Sala Regional, autorice el pago de honorarios de monto superior a los establecidos en el arancel, previa solicitud del perito, justificando su incremento;
4. Entregar al perito los billetes de depósito debidamente endosados; los correspondientes a los gastos, conforme a su calendarización y de los honorarios, una vez que haya rendido y ratificado el dictamen;

6. En el caso de que solo una de las partes cumpla con el requerimiento del Magistrado Instructor, respecto al depósito para el pago del perito, se considerará como único el dictamen aportado por ésta, en perjuicio de la parte que no atendió el requerimiento;
5. Comunicar a la Contraloría Interna cualquier irregularidad en la conducta o ética de los peritos, o bien si consideran que han infraccionado alguna disposición normativa.

### III. Corresponde al Presidente de la Sala Regional:

1. Solicitar a la Contraloría Interna gestione la autorización del perito de la materia específica requerida en el juicio, que no se incluye en el Padrón de Peritos;
2. Autorizar a los peritos el pago de honorarios por importe superior a los establecidos en el arancel, previa aprobación del Magistrado Instructor;
3. Apoyar a la Contraloría Interna en la incorporación de peritos al padrón, de las materias más requeridas en la sede de la adscripción de las Salas Regionales.

### IV. Corresponde a la Contraloría Interna:

1. Proponer para la autorización del Presidente, los peritos que se integrarán al Padrón, así como el arancel para el pago de honorarios de los peritos;
2. Mantener actualizado el Padrón de Peritos y atender las solicitudes de los Presidentes de las Salas Regionales respecto a aquellos peritos cuyas materias no estén consideradas en el Padrón.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** Las diferentes actividades que desarrollamos para lograr el bienestar económico y social, nos obliga a mantener relaciones jurídicas con las autoridades administrativas que a su vez cumplen funciones indispensables para mejorar la calidad de vida de los gobernados, todas estas relaciones jurídicas pueden generar desavenencias que los particulares resienten, por ello la justicia administrativa se concibe como el conjunto de medios establecidos en la ley para garantizar que las actuaciones de las autoridades se sujeten a los límites establecidos en las leyes.

**SEGUNDA:** A través de la justicia administrativa los particulares tienen el derecho de defenderse frente a una posible violación de los principios y normas jurídicas por parte de las autoridades administrativas. La justicia administrativa, hace posible que las partes puedan situarse en una relación de igualdad frente a la Ley, cuya finalidad es garantizar el principio de legalidad, estandarte de un Estado de Derecho.

**TERCERA:** La jurisdicción administrativa es una parte especializada de la justicia administrativa cuyo elemento principal es la presencia de órganos jurisdiccionales competentes para dirimir los conflictos conforme a la teoría general del proceso. En el sistema jurídico mexicano federal este órgano recibe el nombre de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. La naturaleza de la litis que se desprende de la calidad de uno de los sujetos que necesariamente es la autoridad administrativa, y la existencia de un conflicto derivado de un procedimiento administrativo, son la característica *sine qua non* del contencioso administrativo.

**CUARTA:** El establecimiento del control de los actos administrativos a través de órganos jurisdiccionales, siempre ha dado lugar a por lo menos dos corrientes doctrinarias antagónicas que se discuten que órgano del Estado debe ser el encargado de resolver las controversias entre las autoridades administrativas y los particulares, estas opiniones divergentes se encauzan bajo el sistema francés y el angloamericano. Ambos basan sus argumentos en la *interpretación que hacen de la división de poderes*; así el sistema francés o de tribunales administrativos, señala que para garantizar la igualdad e independencia de los poderes, ninguno debe quedar sometido al otro por lo que el Poder Judicial, sólo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares, sin inmiscuirse en la materia administrativa; de hacerlo sostienen, habría dependencia de un poder a otro. Por tanto, el órgano que debe dirimir los conflictos entre particulares y la administración tiene que ser de naturaleza administrativa. En cambio el sistema angloamericano o judicial, con otra visión acerca del principio de división de poderes, atribuye a los órganos judiciales, la facultad de conocer y resolver las controversias entre los particulares y la autoridad administrativa, quedando en manos del Poder Judicial la resolución de los conflictos, argumentando que de no hacerlo se estaría ante una duplicidad de funciones que lesiona el principio de los frenos y contrapesos que garantiza la división de los poderes.

**QUINTA:** El sistema contencioso administrativo federal mexicano es *mixto*, inclinado favorablemente al sistema francés el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un órgano administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, pero sus sentencias están revisadas por el poder judicial a través del juicio de amparo directo o la revisión en el juicio de lesividad; este fenómeno hace que converjan dos tipos de órganos jurisdiccionales dependientes de poderes diferentes, razón por la que concluimos que se trata de un sistema mixto que además permanece unido al poder judicial a través de la

jurisprudencia de nuestro máximo tribunal y de los colegiados de circuito de observancia obligatoria.

**SEXTA:** A partir del 1º de diciembre de 2005 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con vigencia a partir del día 1º de enero de 2006, este ordenamiento enmarca todo el proceso a seguir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, su publicación fue objeto de análisis minucioso, pues con la ampliación de la competencia promulgada en la reforma del 2001 se consideró expedir una ley que regulara el juicio de ilegalidad administrativa y sustraerlo del Código Fiscal de la Federación. Los alcances de esta ley son importantes, en ella se fijan principios e instituciones innovadores solucionando algunos problemas que anteriormente eran resueltos con el ordenamiento supletorio y mediante jurisprudencia.

**SEPTIMA:** En la actualidad estamos seguros que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene una competencia muy amplia en materia administrativa, convirtiéndose en un auténtico tribunal de lo contencioso administrativo, rebasando los límites fiscales que en sus orígenes fueron la razón de su creación; sin lugar a duda es un avance para la justicia administrativa ya que el gobernado tiene una instancia a la cual acudir que goza de una experiencia probada durante setenta años desde su creación; el fortalecimiento del tribunal se ve favorecido con la nueva ley que viene a marcar un parteaguas en la solución de los conflictos administrativos.

**OCTAVA:** La competencia del tribunal en términos generales después de las reformas del 2001 que la amplían considerablemente; es conocer de toda controversia que surja entre particulares y el Estado. Los supuestos en que no es competente el tribunal son: incompetente para conocer de la inconstitucionalidad de un ordenamiento expedido por el Poder Legislativo,

de la inconstitucionalidad de reglamentos gubernativos expedidos por el Ejecutivo, de inconformidades sobre actos políticos o de gobierno del Poder Ejecutivo, de inconformidades sobre actos del Poder Judicial e incompetente para conocer de inconformidades en materia electoral federal.

**NOVENA:** La substanciación del juicio de nulidad o juicio contencioso administrativo federal, se sujeta al proceso ordinario común; en el que gozamos de términos y etapas para presentar la demanda, la contestación, las ampliaciones, el desahogo de pruebas, alegatos y sentencia; es importante destacar que no existen requisitos de forma para la presentación de las promociones, este proceso garantiza todos los derechos de un tratamiento imparcial y justo; asimismo se regulan los incidentes y medios de impugnación que pueden suscitarse durante el proceso.

**DECIMA:** Las pruebas constituyen para cualquier proceso jurisdiccional la parte más importante de la contienda, esta etapa es considerada medular para conocer la verdad histórica y resolver justamente un conflicto, sabemos que las partes tienen intereses encontrados y que su labor es demostrar; con los medios de prueba que los hechos narrados en sus respectivos escritos son ciertos; lo que se pretende es que el órgano jurisdiccional perciba nuevamente lo acontecido. En el juicio contencioso administrativo, se admite toda clase de pruebas, con excepción de la confesional de las autoridades en la modalidad de absolver posiciones; la ley regula, los sujetos, objeto, lugar, tiempo y forma de la prueba; además de establecer un sistema mixto para la valoración de las mismas.

**DÉCIMA PRIMERA:** La prueba pericial en el juicio contencioso administrativo federal, se define de igual manera que en la ciencia del derecho procesal. Es el llamamiento de un tercero ajeno al juicio que viene a esclarecer algunas cuestiones que por su naturaleza requieren del

conocimiento de un experto en la ciencia o arte que se plantea; la prueba pericial, es una más dentro de las que enumera el Código Federal de Procedimientos Civiles, aludiendo a este ordenamiento supletorio en virtud de que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no contempla esta disposición y tampoco se contrapone con la supletoriedad de este Código, al establecer que a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece la ley.

**DÉCIMA SEGUNDA:** Los peritos nombrados por el tribunal, según se desprende del artículo 1º del Reglamento de Peritos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tienen el carácter de asesores técnicos; convirtiendo al perito en un verdadero auxiliar del magistrado, es decir, del juzgador que ante la imposibilidad de que sea un hombre de conocimientos universales, necesita de la opinión de individuos versados en alguna ciencia o arte, a fin de ilustrarse mejor para dictar una sentencia justa, no debemos soslayar lo complejo que puede ser resolver un caso en el que la técnica y la ciencia obliga la utilización de la prueba pericial, adquiriendo en muchas ocasiones una función autónoma resolutoria de la litis y no una simple función instrumental.

**DÉCIMA TERCERA:** La regulación que hace el artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en sus cinco fracciones, establece cuáles son las reglas a las que se sujetará la prueba pericial; en este numeral podemos percatarnos que el dictamen que presentan los peritos de las partes deben ser ratificados en tiempo y forma; y sólo en caso de que el magistrado instructor lo considere necesario y la naturaleza de la prueba

lo permita, podrá presidir la diligencia en la que se presenten los peritos de las partes, solicitar todas las aclaraciones que estime conducentes, y exigir la práctica de nuevas diligencias.

**DÉCIMA CUARTA:** En la práctica se observa que en la mayoría de los casos los peritos presentan su dictamen de forma escrita y lo ratifican en tiempo; desde luego siempre y cuando no exista una recusación por las causas establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, de dichos dictámenes pueden presentarse dos hipótesis:

- a) Si son coincidentes la Sala, puede limitarse a valorarlos conforme a lo que dispone la ley, sin perjuicio del principio de primacía del criterio judicial, o bien designar perito tercero conforme a la fracción V del artículo 43 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y el Reglamento de Peritos.
- b) Que no sean coincidentes \_\_lo que más comúnmente sucede\_\_ nombrará la tercero que hemos denominado *delegado*, según el procedimiento señalado en el artículo 43 citado con antelación.

**DÉCIMA QUINTA:** Esta regulación ha demostrado la dilación en el proceso, ya que lamentablemente; *el nombramiento del perito por las partes entraña casi siempre el fenómeno de la dependencia por fidelidad al cliente*. El perito de la parte tiende a inclinarse a la defensa de sus intereses, sin que ello signifique siempre una actitud deformadora de la verdad; se dice que la variedad de los problemas y la constante evolución de la ciencia, impiden llegar a conclusiones últimas y sin discrepancias de pareceres periciales, **esta realidad trae como consecuencia que los resultados no coincidan; sin embargo, nosotros creemos que pese a estas circunstancias negativas, existen materias en las que no puede haber error si se siguen los procedimientos requeridos del método científico; y aunque coincidimos que no es posible formular un catálogo de los conocimientos en que se haya llegado a una conclusión definitiva;**

lo que si se ha logrado es la aplicación de la metodología científica a todos los campos de las ciencias. Que prevea la comprobación de una hipótesis; cuyo examen deberá ser presentada al tribunal.

**DÉCIMA SEXTA:** La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el numeral 43 fracción V señala que la Sala designará a un tercer perito de entre los que tenga adscritos, esto nos remite al Reglamento de Peritos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que es emitido por la Sala Superior del propio tribunal en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 16 fracción XI de la Ley Orgánica del tribunal que tiene como finalidad sentar los lineamientos para el nombramiento de peritos, *considerados asesores técnicos de los magistrados*, que forman parte del los trabajadores de confianza del tribunal; este reglamento prevé los requisitos para ser nombrados, el número de peritos que la Sala Superior considere prudentes, impedimentos, excusas y recusaciones; así como el desempeño de su cargo.

**DÉCIMA SÉPTIMA:** Consideramos que la regulación establecida en el Reglamento de Peritos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conlleva a identificar al perito delegado como una persona capaz en la ciencia o arte en que se desempeña. Actualmente varios artículos del reglamento citado, señalan prescripciones como: la integración de un expediente que contenga documentación que acredite la capacidad del perito, la obligación de los peritos de actuar conforme al reglamento, la obligación de los peritos de manifestar los casos de impedimento, la obligación de abstenerse de recibir honorarios por alguna de las partes así como la obligación de manifestar al magistrado instructor las dificultades que se presenten en el desempeño del cargo; sin embargo consideramos necesario agregar a este reglamento un apartado en el que se contenga *un código de ética que asegure la calidad*

moral para fungir como *perito delegado*. Esta propuesta sin duda, afianzará el desempeño de los peritos del tribunal y permitirá fortalecer paulatinamente este grupo de persona que trabajan para auxiliar el desempeño de los magistrados.

**DÉCIMA OCTAVA:** El tiempo promedio que la prueba pericial se toma para su desahogo, desde el nombramiento que se hace en los escritos iniciales, junto al cuestionario que debe desahogar el perito, así como las fechas para que rindan y ratifiquen sus dictámenes; es aproximadamente de dos meses, siempre que los resultados sean coincidentes, pero si se requiere del perito tercero, el proceso suele dilatarse en un tiempo superior al de un año; siempre que no se de una recusación; lapso que se evitaría en caso de que las partes renuncien no a la carga de la prueba pericial sino al nombramiento de un perito y faculden a la sala para que este nombre a la pericial delegada.

**DÉCIMA NOVENA:** Para alcanzar los objetivos planteados, se propone:

- a) Adicionar una fracción al artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para que contenga la alternativa de facultar al magistrado instructor para que nombre un perito delegado conforme a los requerimientos del Reglamento de Peritos del tribunal; para quedar como sigue:

**PROPUESTA LEGISLATIVA:**

*“VI.- En caso de que se ofrezca prueba pericial podrá señalar el nombre y domicilio del perito, o bien facultar al magistrado instructor para que nombre perito delegado, siempre que la parte demandada también este de acuerdo en esta propuesta.”*

- b) Reformar la fracción VII del artículo 20 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para que contenga la adhesión a la propuesta de la parte

actora de facultar al magistrado instructor para designar perito delegado; para quedar como sigue:

**PROPUESTA LEGISLATIVA:**

*“VII. En caso de que se ofrezca prueba pericial señalará el nombre y domicilio del perito, o bien expresará la adhesión a la propuesta de la parte actora, así como el nombre y domicilio de los testigos, precisando los hechos sobre los que deban versar. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.*

*En caso de que la parte demandada no se adhiriera a la propuesta de facultar a la sala para designar perito delegado, se le notificará a la parte actora para que un término de tres días hábiles se designe nombre y domicilio del perito.”*

- c) Adicionar una fracción al artículo 43 que por técnica legislativa se propone sea la primera, recorriendo las posteriores fracciones para quedar con VI, la cual tendrá como finalidad regular la alternativa de las partes de facultar a la Sala para el nombramiento del perito delegado, para quedar como sigue:

**PROPUESTA LEGISLATIVA:**

*“I.- En el auto en el que recaiga a la contestación y una vez que las partes han optado por facultar a la Sala para el nombramiento del perito delegado; el magistrado instructor designará al perito (cuerpo colegiado de peritos dependientes del tribunal) para que en un plazo de 20 días rinda el dictamen correspondiente.*

*“II.- En caso de que las partes no hubieren estado de acuerdo en facultar de forma común a la sala para el nombramiento de perito delegado; en el auto que recaiga...”*

**VIGÉSIMA:** Se propone Reformar, modificar y adicionar el Reglamento de Peritos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para proponer la figura del dictamen colegiado cuando derive de la solicitud de las partes del nombramiento del perito delegado, así como la obligación de los peritos de demostrar con el método científico las etapas que tuvieron que agotar para llegar a las conclusiones que se aproximan a la verdad histórica. Asimismo, establecer el Código de Ética que deberán invariablemente observar los peritos de este tribunal.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, *El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano*, Porrúa, México, 1977.
2. ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *Derecho Fiscal*, 17ª. ed., edit.Themis, México, 2003.
3. BETEGÓN CARRILLO, Jerónimo. et al., *Lecciones de Teoría del Derecho*, Mc Graw Hill, Madrid, 1997.
4. BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Derecho Procesal Fiscal*, 2ª. ed., Cárdenas, México, 1975.
5. \_\_\_\_\_ *El Derecho Procedimental*, Cárdenas, México, 2002.
6. BURGOA TOLEDO, Carlos Alberto, *Cómo elegir el medio de defensa fiscal más adecuado*, Gasca Sicco, México, 2005.
7. CALAMANDREI, Piero, *Derecho Procesal Civil*, 4ª. ed., trad. de Enrique Figueroa Alfonzo, Harla, México, 1997, Biblioteca Clásicos del Derecho, vol. 2.
8. CARNELUTTI, Francesco, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, 4ª. ed., trad. de Enrique Figueroa Alfonzo, Harla, México, 1997, Biblioteca Clásicos del Derecho, vol. 5.
9. CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Lecciones de Práctica Contenciosa en materia Fiscal*, 14ª. ed., Themis, México, 2005.
10. \_\_\_\_\_ *Diccionario de Derecho Fiscal*, Oxford, México, 1998.
11. CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel, *Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

12. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Principio de Derecho Tributario*, 4ª. ed., Limusa, México, 2003.
13. DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 14ª ed., Porrúa, México, 1986.
14. DÍAZ GONZÁLEZ, Luis Raúl, *Medios de defensa fiscal*, 4ª. ed., Gasca Sicco, México, 2005.
15. DÍAZ GONZÁLEZ, L. R., *Tribunal Fiscal de la Federación, Ley Orgánica Comentada*, 2ª. ed., Ecasa, México, 1992.
16. DIEP DIEP, Daniel, *Exégesis del Código Fiscal de la Federación*, Pac, México, 1999.
17. DUBLAN, Manuel, *Derecho Fiscal*, Porrúa, México, 1975.
18. ESCOBAR RAMÍREZ, Germán, *Principios de Derecho Fiscal*, 4ª. ed., O.G.S. Editores, México, 2001.
19. ESQUERRA LUPIO, Sergio Omar, *230 Preguntas y Respuestas del Juicio Contencioso Administrativo*, Sista, México, 2005.
20. ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo, *La prueba en el Juicio Fiscal Federal*, Porrúa, México, 1998.
21. ESTRADA LARA, Juan M., *La Defensa Fiscal, Conceptos, Teorías y Procedimientos*, Pac, México, 2002.
22. FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Refugio de Jesús, *Derecho Fiscal*, Mc Graw Hill, México, 1998.
23. FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, *Código Fiscal de la Federación Comentarios y Anotaciones*, ed., 2004, Gasca Sicco, México, 2004.
24. GÓMEZ LARA, Cipriano, *Derecho Procesal Civil*, Trillas, México, 1990.

25. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, 3ª. ed., Porrúa, México, 2005, t I.
26. JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio, *Lecciones de Derecho Tributario*, 9ª. ed. Thomson, México, 2004.
27. KAYE, Dionisio, KAYE TRUEBA, Christian, *Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo*, Themis, México, 2003.
28. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *La Contraloría y el Control Interno en México*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
29. LERDO DE TEJADA, Francisco, *Código Fiscal de la Federación, comentado y anotado*, 4ª. ed., Editorial IEE,S.A., México, 1980.
30. LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, 5ª. ed., Porrúa, México, 1998.
31. MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo De Anulación o de ilegitimidad*, 12ª. ed., Porrúa, México, 2004.
32. MARTÍNEZ LARA, Ramón, *El sistema contencioso administrativo en México*, Trillas, México, 1990.
33. MARTÍNEZ LÓPEZ, Luis, *Derecho Fiscal Mexicano*, 4ª. ed., Ecasa, México, 1986.
34. MORENO CORA, S., *Tratado de Pruebas Judiciales en materia civil y en materia penal*, Editorial Hermanos Carrillo, México Guadalajara, 1983.
35. MONROY MENDOZA, Luís Gabriel, *Manual del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Tax, México, México, 2004.

36. NAVA NEGRETE, Alfonso, *Estudios Jurídicos en memoria de Francisco Javier Gaxiola*, Coord. FERNANDO SERRANO MIGALLON, Porrúa, México, 1997.
37. ORENDAIN KUNHARDT, Ignacio, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo (Análisis y Comentarios)*, 7ª. ed., Themis, México, 2003.
38. PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 14ª. ed., Porrúa, México, 1981.
39. PÉREZ PALMA, Rafael, *Guía de Derecho Procesal Civil*, 4ª ed., Cárdenas, México, 1976.
40. PETIT, Eugéne. *Tratado Elemental de Derecho Romano*, 9ª. ed., trad. de José Ferrández González, Nacional, México, 1966.
41. PONCE GÓMEZ, Francisco y PONCE CASTILLO, Rodolfo, *Derecho Fiscal*, Editorial Banca y Comercio, México, 1994.
42. PONCE RIVERA, Alejandro, et.al., *El Juicio Fiscal 2006 Estudio Práctico de la Nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, Isef, México, 2005.
43. PORRAS Y LÓPEZ, Armando, *Derecho Procesal Fiscal*, 4ª. ed. Porrúa, México, 1980.
44. PUGLIESE, Mario, *La Prueba en el Proceso Tributario*, trad. de Alfonso González Rodríguez, Editorial JUS, México, 1949.
45. QUINTANA VALTIERRA, Jesús y ROJAS YÁÑEZ, Jorge, *Derecho Tributario Mexicano*, 4ª. ed., Trillas, México, 1999.
46. RAMÍREZ CHAVERO, Ivan, *El Juicio Contencioso Administrativo Aspectos Teóricos y Práctica Forense*, Sista, México, 2004.
47. RESÉNDIZ NÚÑEZ, Cuauhtémoc, *La Suspensión en el Procedimiento Contencioso Administrativo*, Barra Mexicana-Colegio de Abogados, Derecho Fiscal.

48. REYES CORONA, Oswaldo G. y ESQUERRA LUPIO, Sergio Omar, *Juicio Contencioso Administrativo y Fiscal, Juicio de Nulidad*, Tax, México, 2004.
49. RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho Fiscal*, 2ª. ed., Harla, México, 1995.
50. RODRÍGUEZ MICHEL, Moisés, *Recurso de Revocación Fiscal*, Porrúa, México, 2002.
51. SALDAÑA MAGALLANES, Alejandro A. *Curso Elemental sobre Derecho Tributario, Lecciones básicas sobre sus aspectos esenciales*, Isef, México, 2005.
52. \_\_\_\_\_ *Medios de Defensa en Materia Fiscal 2006*, 3ª. ed., Isef, México, 2006.
53. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Mayólo, *Derecho Tributario*, 2ª. ed., Cárdenas, México, 1988.
54. SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio, *Derecho Fiscal Mexicano*, 9ª. ed., Cárdenas, México, 1994.
55. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1997, primera parte.
56. TARUFFO, Michele, *La prueba de los hechos*, 2ª ed., trad., de Jordi Ferrer Beltrán, Editorial Trotta, Italia, 2005.
57. TREVIÑO GARZA, Adolfo J. *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, Porrúa, México, 1997.
58. VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, 2ª. ed., Porrúa, México, 2004

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Código Fiscal de la Federación de 1983  
Código Fiscal de la Federación de 1967  
Código Fiscal de la Federación de 1938  
Código Civil Federal  
Código Federal de Procedimientos Civiles  
Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo  
Ley Federal de Procedimiento Administrativo  
Ley Orgánica de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa  
Ley del Impuesto Sobre la Renta  
Ley de Justicia Fiscal  
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado  
Ley Reglamentaria del artículo 5º constitucional en materia de profesiones  
Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa  
Reglamento de Peritos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

## OBRAS CONSULTADAS

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 22ª. Ed., Espasa, España, 2001.  
MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Diccionario Jurídico General*, IURE, México, 2006, tomo 2 (D-N).  
ESCRICHE, Joaquin, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, 2ª. ed., Cárdenas, México, 2000, tomo II.

## HEMEROGRAFÍA

Revista Horizonte Fiscal, México, Núm. 102. Febrero de 2001.

Revista Práctica Fiscal, Laboral y Legal-Empresarial, México. Tax. Núm. 244. Febrero 2001.

Nuevo Consultorio Fiscal, México, Núm. 393, Enero 2006.

Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, Núm. 3, Enero-Marzo de 1997.

Jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

## PÁGINAS WEB Y MEDIOS ELECTRÓNICOS

<http://www.tff.gob.mx/quienes/misión.htm>

<http://www.tff.gob.mx/quienes/objetivos.htm>

<http://www.tff.gob.mx/quienes/politicas.htm>

<http://www.pacientes.org/obraspublicadas.htm>.

DVD IUS 2006, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Poder Judicial de la Federación.

Jurisprudencia y Tesis Aisladas Junio 1917 – Junio – 2006.

Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2006. © 1993-2005 Microsoft Corporation.