

# JuríPolis

AÑO 4, VOL. 1

REVISTA DE DERECHO Y POLÍTICA DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO

La Suprema Corte de Justicia de la Nación  
dice:

*El papel de los jueces en la democracia*  
Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo

*Voto particular sobre la patria potestad*  
Ministro José Ramón Cossío Díaz

## Artículos

*Derecho Electoral Mexicano*  
María del Carmen Alanís Figueroa

*Enforcement of foreign judgments in Mexico*  
Arturo Argente Villarreal

*El búho-ley y su significado*  
Salvador Cárdenas Gutiérrez

*Los dilemas de la calidad de la democracia*  
Israel Covarrubias González

*Una nueva forma de entender el Derecho*  
Carlos De la Torre Martínez

*Derecho y Empresa: ¿Un binomio necesario?*  
José Heribeto García Peña

*Política virtual, negocio real*  
Juan Ramírez Marín



TECNOLÓGICO  
DE MONTERREY

Campus Ciudad de México

## COMENTARIOS A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

*Juvenal Lobato Díaz\**

### SUMARIO:

I. Consideraciones preliminares; II. Estructura de la Ley;  
III. Reflexión; IV. Conclusión.

### RESUMEN:

El comentario que se formula a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo versa exclusivamente sobre algunas modificaciones realizadas al Juicio Contencioso Administrativo en relación con su regulación en el Código Fiscal de la Federación. Se establece cuál es la génesis de la Ley y su estructura; a partir de ésta se expresan comentarios particulares a sus disposiciones (impugnación de normas generales, indemnización por daños y perjuicios, gastos y costas, medidas cautelares y suspensión del acto impugnado, sentencias y su cumplimiento, entre otros). Posteriormente, se realiza una reflexión enfocada a la situación de facto que podría generar su aplicación. En relación con lo anterior, se concluye manifestando que deben crearse las condiciones mínimas necesarias para que el TFJFA cumpla de manera eficaz con la aplicación de la Ley.

### PALABRAS CLAVE:

Juicio Contencioso Administrativo Federal; Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; indemnización por daños y perjuicios; gastos y costas; medidas cautelares.

**D**  
LOBATO DÍAZ  
*Abogados*

### I. Consideraciones preliminares.

El pasado 1 de diciembre de 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA), disposición que entró en vigor el 1 de enero de del año en curso.<sup>1</sup>

Esta Ley deroga lo dispuesto por el Título VI del Código Fiscal de la Federación (CFF), particularmente los artículos 197 a 263 que regulaban lo relativo al "Juicio Contencioso Administrativo". Se trata de un mecanismo que ratifica la tendencia de ampliar la competencia no sólo fiscal del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), sino una competencia integral para conocer de los actos de la Administración Pública Federal.

Lo referido nos permite afirmar que la LFPCA constituye la determinación formal de la regulación netamente administrativa del Juicio Contencioso, no con base en un juicio pensado de manera exclusiva para la materia tributaria, ya que ahora las reglas para dirimir controversias no sólo fiscales, sino administrativas en general, se encuentran en ésta Ley y no en el CFF.

Sin embargo, es importante mencionar que su estructura sigue las mismas bases del Título VI del CFF; aunque no pueden pasar inadvertidas algunas inconsistencias propias y otras vinculadas con diversos ordenamientos federales y con cuestiones de carácter práctico.

En este sentido, es importante mencionar que los comentarios que se formularán versan exclusivamente sobre algunas de las modificaciones realizadas al Juicio Contencioso en relación con su regulación en el CFF.

### II. Estructura de la Ley.

Este nuevo ordenamiento establece las reglas que rigen el Juicio Contencioso Administrativo Federal, mismo que se promueve ante el TFJFA, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales en que México sea parte (Comerciales y para Evitar la Doble Tributación).

La Ley se divide en cinco títulos:

Título I. Del Juicio Contencioso Administrativo Federal.

En él se refieren las Disposiciones Generales del Juicio (capítulo I), las causales de improcedencia y sobreseimiento del mismo (capítulo II), así como los impedimentos por los cuales los magistrados o peritos deben excusarse,

o por los que puede solicitarse su recusación, para conocer de los juicios que sean de su conocimiento.

En el Capítulo I, se determina que el TFJFA, con el objeto de evitar el reenvío de recursos administrativos desechados por improcedentes, al resolver sobre la procedencia de los mismos y así decretarla, debe resolver sobre el fondo del asunto; *situación que obedece a un principio de economía procesal, ya que en la práctica era muy común que una vez decretada la procedencia del recurso administrativo en la sentencia respectiva, el efecto era para que la autoridad lo admitiera y resolviera sobre el fondo, lo que generaba una dilatación innecesaria del procedimiento.*

Un aspecto que se adiciona en cuanto a la competencia del TFJFA es la posibilidad de impugnar las resoluciones administrativas de carácter general (actos administrativos, Decretos y Acuerdos), distintos a los Reglamentos, expedidas por las autoridades en ejercicio de sus atribuciones, ya sea que tengan el carácter de autoaplicativos o que se combatan con motivo de su primer acto de aplicación (heteroaplicativos), cuando éstas sean contrarias a la Ley de la materia.

*Al respecto destaca el hecho de que sólo se pueden impugnar mediante argumentos de legalidad, esto es, a través de silogismos jurídicos tendientes a demostrar su contravención con la ley que explican (verbi gratia la Resolución Miscelánea Fiscal o las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior). Sin embargo, consideramos que con esta posibilidad, a través de los conceptos de impugnación, se pueden esbozar de manera preliminar argumentos de inconstitucionalidad que se harían valer vía amparo directo o, inclusive, amparo directo en revisión. En relación con la exclusión de los Reglamentos, ésta obedece a que su impugnación se realiza a través del amparo indirecto.*

En su artículo 6 se prevé la condena en costas a favor de la autoridad demandada cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios, entendiéndose por ello cuando al dictarse la sentencia que reconozca su validez, la actora se beneficie económicamente por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento, y que los conceptos de impugnación sean notoriamente improcedentes o infundados. Con la aclaración de que, cuando el adeudo se actualiza o genera intereses o recargos, se entiende que no hay beneficio económico por dicha dilación. Asimismo, el citado numeral, establece que el particular podrá reclamar el pago de daños y perjuicios

que se le hubieren ocasionado cuando la autoridad demandada, no obstante haber incurrido en una falta grave al dictar el acto sujeto a controversia, no se allane a las pretensiones del demandante al momento de contestar la demanda. Aclarándose que existe falta grave cuando la resolución i) se anule por ausencia de fundamentación y motivación, en cuanto al fondo o a la competencia; ii.) sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad, siempre que ésta sea publicada con anterioridad a la contestación de la demanda; iii) se anule en caso de que la resolución dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades. La condenación en costas y la indemnización en comento se tramitarán vía incidental (trámite de un incidente innominado).

*Al respecto, es necesario tener presente que el origen de esta disposición, en específico la referente la responsabilidad patrimonial de la autoridad demandada, se encuentra en la reforma del artículo 113 constitucional y de su Ley Reglamentaria (Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado).*

*En cuanto a la forma del establecimiento de las costas y la indemnización por daños y perjuicios cabe la siguiente interrogante: ¿Cómo se cuantificará su el monto; qué parámetros se seguirán para su determinación –horas de trabajo, sueldo del abogado o funcionario–; cómo deberá cubrirse. A este respecto consideramos que la regulación es aún deficiente, por lo que debemos esperar a su aplicación y a la posición que tomen las Salas del TFJFA.*

*En relación con la condena en costas a favor de la autoridad, resulta interesante la excepción que se establece en cuanto a lo que debe considerarse como propósitos notoriamente dilatorios, ya que para la materia tributaria prácticamente no existirán tales propósitos, en función a la actualización y las sanciones que se generan por la omisión en el pago de contribuciones.*

*De igual forma, es interesante definir, al menos doctrinalmente y para el caso de algunas autoridades fiscales, qué Ley es aplicable para que el particular reclame la responsabilidad patrimonial del Estado, mediante la indemnización por daños y perjuicios respectiva, ya que antes de haberse publicado la Ley en comento se publicó una reforma a la Ley del Servicio de Administración Tributaria, mediante la que se adicionó el artículo 34 que establece las causas de responsabilidad de los funcionarios del Servicio de Administración Tributaria con motivo del ejercicio de sus atribuciones,*

*así como el procedimiento para su reclamación y las consecuencias de su actuación. Al respecto, consideramos que la ley aplicable es esta última, bajo el aforismo tradicional en Derecho de “lex posteriori, non derogat priori speciali”.*

*Además, suponiendo sin conceder que la LFPCA fuera la aplicable, resulta cuestionable que no se defina lo que debe entenderse por “autoridad demandada”, ya que, por ejemplo, en el caso de la impugnación de una liquidación derivada de una auditoría fiscal, ésta es emitida por administración de auditoría fiscal y, en caso de impugnarse vía recurso de revocación, la autoridad que lo resuelve es la administración jurídica correspondiente, cuya área contenciosa será la que responderá en caso de impugnar la resolución vía juicio contencioso administrativo, por lo que si la liquidación originalmente impugnada fue dictada por autoridad incompetente y la autoridad que dictó la resolución impugnada (autoridad demandada –en nuestro ejemplo la administración jurídica–), no se allana en al contestar la demanda, ¿a quién se le imputará la falta grave?*

Por otro lado, destaca también la inclusión de una serie de causas de responsabilidad para los miembros del TFJFA, como lo son el expresar su juicio sobre asuntos que estén conociendo, informar sobre el contenido o sentido de las resoluciones jurisdiccionales, antes de que se emitan o se notifiquen de manera formal, informar sobre el estado procesal a personas no autorizadas en términos de Ley y, por último, que den a conocer información confidencial o comercial reservada.

*Sobre el particular, es de destacar que el famoso “alegato de oreja” queda reducido “a una de ellas”, en función de que los abogados de las partes no podrán escuchar opinión alguna de los funcionarios del Tribunal.*

Finalmente, en relación con las causas de improcedencia y sobreseimiento, éstas simplemente se adecuan a la nueva competencia del TFJFA (*verbi gratia*, impugnación de Reglamentos –improcedencia-) y reconocen cuestiones fácticas (*verbi gratia* actos consentidos –improcedencia- y que un juicio quede sin materia –sobreseimiento-)

Título II. De la Substanciación y Resolución del Juicio.

En este Título, integrado por 9 capítulos, se regula todo el proceso jurisdiccional desde la interposición de la demanda (capítulo I) hasta la emisión de la sentencia y su cumplimiento (capítulos VIII y IX, respectivamente), pasando por la forma en que se contesta la demanda (capítulo II), lo relativo a

la forma de mantener la situación de hecho existente, motivo de la resolución impugnada (capítulo III), los incidentes de previo y especial pronunciamiento que se puede presentar en el proceso (capítulo IV), las pruebas que pueden ofrecerse, su forma de desahogo y valoración (capítulo V), así como lo relativo al cierre de la instrucción y la facultad de atracción de la Sala Superior para conocer de determinados asuntos (capítulos VI y VII, respectivamente).

Llama la atención en este Título la inclusión del capítulo III "De las medidas cautelares" (artículos 24 a 28), ya que esto constituye un reflejo de la ampliación de la competencia del TFJFA, al prever una serie de medidas necesarias para mantener la materia del juicio o evitar algún daño irreparable para el actor, ya no sólo enfocadas a la materia tributaria; *lo anterior, en sustitución fundamentalmente del artículo 208 bis del CFF que regulaba la suspensión del acto impugnado ante el TFJFA, bajo el argumento de que "la suspensión es una especie dentro de las Medidas Cautelares"*. De igual forma, es de destacar el hecho de mantener, con algunas adiciones, lo relativo a la "suspensión de la ejecución del acto impugnado", esto es, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie su ejecución.

*Al respecto, vemos con cierto escepticismo la forma en que se aplicarán las citadas medidas, ya que por un lado se permite la solicitud de una medida cautelar ante el TFJFA con el objeto de mantener con materia el juicio y evitar daños irreparables para el particular y, por otro, de facto se obliga al particular a solicitar la "suspensión del acto impugnado" ante la autoridad ejecutora y sólo en caso de que ésta niegue la suspensión, rechace la garantía reinicie la ejecución, podrá acudir a solicitar "la suspensión de la ejecución del acto impugnado", ante el TFJFA.*

*Además, cabe la interrogante de si con tal regulación se están exigiendo mayores requisitos que los previstos por la Ley de Amparo en materia de suspensión del acto reclamado, lo que de ser afirmativo nos autorizaría a acudir a ésta, sin necesidad de agotar la instancia contencioso administrativa.*

Por lo que se refiere a las pruebas, se realizaron una serie de adecuaciones tendientes a facilitar a las partes el ofrecimiento de documentos que no obren en su poder; estableciéndose que en caso de que la autoridad demandada los tenga y no los facilite se tendrán por ciertos los hechos que se pretendan probar con tales documentos, y en el supuesto que la autoridad en cuyo poder se encuentren no sea parte en el juicio y no los facilite simplemente se le

impondrá una multa. Otro aspecto a destacar es el relativo a la incorporación de la forma en que se valorarán los documentos digitales, misma que sólo estaba contenida en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En relación con las sentencias, en particular, de aquéllas que declaren la nulidad de la resolución impugnada, se debe atender a la causa de nulidad para determinar sus alcances, ya que si tiene su origen en algún vicio de procedimiento que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la misma, el TFJFA deberá cerciorarse que no sea alguno de los supuestos contemplados en el artículo 51 de la Ley, *lo que consideramos propiciará que las autoridades dejen de cumplir con algunos requisitos legales en el ejercicio de sus atribuciones, en virtud de que aún cuando no las ejerza adecuadamente, existirá la posibilidad de que el TFJFA convalide su actuación.*

Asimismo establece la facultad del TFJFA para emitir sentencias que pueden dar lugar a una modificación en la cuantía determinada en la resolución impugnada, estableciéndose que el Tribunal deberá precisar el monto definitivo, así como los términos en que deberá emitirse la resolución administrativa en cumplimiento, *lo que pudiera resultar cuestionable a la luz de la naturaleza contencioso-administrativa del Tribunal, ya que estaría arrogándose facultades que corresponden a las autoridades administrativas, en contravención de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XIX-H constitucional.*

Por cuanto hace a su cumplimiento, se destacan una serie de medidas tendientes a lograrlo de manera efectiva, por ejemplo el plazo para cumplir y la forma en que debe realizarse, la obligación por parte de las autoridades para indemnizar al particular en caso de que no cumplan en tiempo y forma, y el posible cumplimiento sustituto de la sentencia. Además, se realizan diversas adecuaciones a la instancia de queja.

*En este sentido, consideramos que tales modificaciones resultan adecuadas, sobre todo, ante la plenitud de jurisdicción que se busca tenga el TFJFA en cuanto a la ejecución de sus fallos.*

#### Título III. De los Recursos.

En este Título se contemplan los recursos que pueden promoverse dentro del Juicio Contencioso (de Reclamación –capítulo I- y de Revisión –capítulo II-), mismos que sustancialmente mantiene la regulación contenida en el CFF.

En cuanto a la adición de la causa de procedencia del recurso de reclamación contra sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, consideramos que es un buen avance para el control efectivo de

dicha determinación. Sin embargo, resulta cuestionable que sean las Secciones de la Sala Superior del TFJFA las que conozcan del mismo, ya que el tiempo para su resolución podría no ser el más adecuado.

En relación con el recurso de revisión, resulta criticable el hecho de que por una omisión legislativa no se haya establecido la cuantía para su procedencia, aún cuando ya se encuentre en proceso la reforma correspondiente.

#### Título IV. Disposiciones finales.

En el Título referido se mantiene, en esencia, la regulación relativa a las notificaciones realizadas dentro del juicio (capítulo I), los exhortos (capítulo II) y la forma de computar los términos (capítulo III).

#### Título V. De la Jurisprudencia.

De igual forma, éste Título, en particular, su capítulo Único, mantiene el mismo contenido que el del CFF.

### III. Reflexión.

A partir de la publicación y entrada en vigor de la LFPCA, nos surgen algunas interrogantes, entre ellas: ¿Pueden aplicarse las disposiciones de esta Ley cuando beneficien al particular, a pesar de existir prohibición expresa de su aplicación a los juicios que se iniciaron antes de su entrada en vigor? En caso negativo, ¿podría considerarse contrario al principio constitucional de aplicación retroactiva de las normas que benefician al particular?

Es innegable que la presente Ley tiene como finalidad reconocer una situación de hecho que se venía presentando en cuanto a la competencia integral del TFJFA para conocer de la impugnación de actos de la Administración Pública Federal, ya no sólo fiscales. Sin embargo, consideramos que tal finalidad puede encontrar un freno importante al no dotar al TFJFA de los recursos humanos, económicos, materiales y de estructura necesarios para un actuar más eficiente y eficaz.

### IV. Conclusión.

A nivel nacional e internacional, la creación de Tribunales Administrativos ha obedecido a la necesidad de contar con entes jurisdiccionales que resuelvan de manera pronta, expedita e imparcial, las controversias suscitadas entre los particulares y la Administración Pública, dotándolos de plena autonomía para

dictar y ejecutar sus fallos.

Lo anterior, indudablemente refleja el espíritu del legislador de establecer un mecanismo que regule de manera más eficaz la forma en que el particular puede defenderse de la Administración Pública. Sin embargo, también debe generarse la idea de crear las condiciones jurídicas y materiales para que los Tribunales Administrativos, en este caso el TFJFA, cuenten con las condiciones mínimas necesarias para cumplir con su función, dada la carga de trabajo que tiene. Lo que desde nuestra perspectiva se puede hacer, en un primer momento, es crear otra u otras Secciones de la Sala Superior del TFJFA que conozcan, en ejercicio de su facultad de atracción, no sólo de los asuntos que hoy son de su competencia sino de otros más, o en última instancia, crear Salas Regionales Especializadas que conozcan exclusivamente de determinadas materias (*verbi gratia*, Fiscal, Comercio Exterior, Propiedad Industrial, Responsabilidad de Servidores Públicos, etcétera).

#### NOTAS:

\* Profesor de Procesos y Procedimientos Fiscales e Impuesto Personal Sobre la Renta de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como del Diplomado de Comercio Exterior de la División de Educación Continua de la Universidad Iberoamericana, Campus Ciudad de México. Socio de la firma "Pérez Noriega y Asociados, S.C.", [jlobato@pereznoriega.com.mx](mailto:jlobato@pereznoriega.com.mx)

<sup>1</sup> La Iniciativa de dicha ley fue presentada por los senadores Fauzi Handám Amad y Jorge Zermeno Infante el 18 de octubre de 2001; dictaminada y aprobada en el Senado, como Cámara de Origen, el 13 de noviembre de 2003; dictaminada, aprobada y devuelta al Senado por la Cámara de Diputados, como Cámara Revisora, el 28 de abril de 2005; dictaminada, aprobada y enviada al Ejecutivo Federal por la Cámara de Origen el 4 de octubre de 2005.

## Comentario Legislativo

*Ley Federal de Procedimiento Contencioso  
Administrativo*  
Juvenal Lobato Díaz

## Reseñas

*Interculturalismo y Justicia Social*  
*de León Olivé*  
por Dora Elvira García González

*Del poder político al amor al mundo*  
*de Dora Elvira García*  
por María Teresa Muñoz Sánchez

*Constitución y realidad constitucional*  
*de Ángel Caballero*  
por Juan Ramírez Marín