

315  
2Ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ARAGON**

**LA PREVENCION EN EL PROCEDIMIENTO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL**

**T E S I S**  
**PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**CLAUDIA PALACIOS ESTRADA**



**SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEX.**

**1996**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**CON RESPETO Y ADMIRACION**

**A MIS PADRES :**

**LIC. JUAN GERARDO PALACIOS RAMIREZ**

**Y**

**SRA. GENNY LEYDI DEL CARMEN ESTRADA COBOS**

Con todo mi amor y eterno agradecimiento por sus enseñanzas, ejemplo, amor y apoyo incondicionales; mismos que hicieron posible la conquista de esta meta.

**A MIS HERMANOS Y SOBRINOS**

**GERARDO, MAGDALENA, JUAN GERARDO Y BRENDA; LUIS Y VERONICA.**

Por su cariño y apoyo muchas gracias.

**A MI ESPOSO :**

**PRUDENCIO RUIZ LASCAS.**

Con profundo amor y agradecimiento por su amor y apoyo incondicionales, que facilitaron la culminación de esta meta.

**CON TODO MI AMOR  
A MI HIJA :**

**CAROLINA LUCELY RUIZ PALACIOS**

Porque con su nacimiento sembró en mi vida, nuevos bríos y esperanzas para el futuro. GRACIAS HIJA POR HABER NACIDO.

**A MI FAMILIA :**

Con cariño y respeto.

**AL LIC. FRANCISCO VALDEZ LIZARRAGA  
MAGISTRADO DE LA SALA SUPERIOR DEL  
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION:**

Con respeto y agradecimiento por su gufa y apoyo desinteresados.

**A LOURDES, EVA Y ANGELINA :**

Por su amistad y consejos invaluable.

**AL LIC. SERGIO DE LA ROSA  
MAGISTRADO DE LA CUARTA SALA  
REGIONAL METROPOLITANA DEL -  
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION :**

Con mi agradecimiento por haberme-  
brindado su ayuda.

**A LOS LICENCIADOS :  
FRANCISCO OTHON MARTINEZ SANDOVAL  
ROSALBA BERTHA ROMERO NUÑEZ  
ALBERTO LOPEZ RIVERA.**

Con respeto y profundo agradecimiento  
por haberme brindado su amistad y apoyo  
incondicionales.

**A LA E.N.E.P. ARAGON Y A LA U.N.A.M.**

Por darme la oportunidad de realizar  
mi formación profesional dentro de sus  
prestigiadas aulas.

**A LA LIC. JANNETE YOLANDA MENDOZA G.**

Por tener la amabilidad y paciencia -  
de dirigir el presente trabajo.

**EN GENERAL:**

A todas aquellas personas que de alguna  
manera contribuyeron a la realización -  
de la presente tesis.

**A MI HONORABLE JURADO:**

**LIC. JANNETE YOLANOA MENDOZA GANDARA**

**LIC. ALICIA BERTHIER VILLASEÑOR**

**LIC. MIGUEL ANGEL CEDILLO HERNANDEZ**

**LIC. ANA MARIA GONZALEZ LANDERO**

**LIC. LEONCIO ALEJANDRO REZA**

LA PREVENCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO FEDERAL.

## INDICE

	Pág.
INTRODUCCION . . . . .	1

### CAPITULO I

#### ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

1.- Causas que motivaron su creación . . . . .	5
2.- Problema de la validez constitucional de la ley que crea un Tribunal Administrativo.. . . . .	9
2.1 El artículo 104 Constitucional . . . . .	22
2.2 Reformas que ha tenido el artículo 104 Constitucional.. . . . .	27
3.- Influencia de la Doctrina Francesa en la Creación del Tribunal Fiscal de la Federación . . . . .	38
4.- Naturaleza Jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación. . . . .	51

### CAPITULO II

#### EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

1.- El Procedimiento Contencioso Administrativo regulado por el Código Fiscal de la Federación . . . . .	56
2.- Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación . . . . .	61
3.- Las partes en el Juicio de Nulidad . . . . .	65
4.- Improcedencia y Sobreseimiento . . . . .	68
5.- La demanda y contestación de la demanda . . . . .	74



5.1	La Negativa Ficta . . . . .	83
5.2	Ampliación a la demanda y ampliación de la con- tención de la demanda . . . . .	85
6.-	Incidentes . . . . .	87
7.-	Las pruebas en el juicio de nulidad . . . . .	92
8.-	Cierre de instrucción y sentencia . . . . .	94

**C A P I T U L O   I I I**

**LA PREVENCIÓN EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO**

1.-	Concepto de prevención y sus efectos . . . . .	99
2.-	La prevención en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal . . . . .	103
3.-	La prevención en el Código Federal de Procedimientos Civiles (de aplicación supletoria en el juicio de nulidad). 105	
4.-	La prevención en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal . . . . .	106
5.-	La prevención en la Ley de Amparo . . . . .	107
6.-	La prevención como garantía Constitucional . . . . .	109

**C A P I T U L O   I V**

**LA PREVENCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO**

**ADMINISTRATIVO FEDERAL**

1.-	Análisis de las causas de desechamiento de la deman- da . . . . .	114
-----	--	-----

2.-	La prevención en el Código Fiscal de la Federación.	120
3.-	La constitucionalidad o anticonstitucionalidad de la reforma que deroga la prevención en el juicio de nulidad	126
3.1	Jurisprudencias y criterios	129
4.-	Efectos de la inexistencia de prevención en el juicio de nulidad	131
5.-	Recursos	134
-	CONCLUSIONES	138
-	BIBLIOGRAFIA	142
-	LEGISLACION	144
-	OTRAS PUBLICACIONES	165

## I N T R O D U C C I O N

La impartición de justicia en México ha tenido a través del tiempo, una gran y notoria evolución, tendiente siempre al mejoramiento de la misma. Particularmente hablando de Justicia Administrativa, en nuestro país se ha dado una verdadera transformación en los medios de impartición de justicia.

En este contexto, en nuestro primer capítulo estudiaremos los aspectos más importantes en relación a la creación, mediante la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, del Tribunal Fiscal de la Federación, primer organismo jurisdiccional de naturaleza administrativa en México, cuyo objetivo es el de resolver legalmente los conflictos originados entre los administrados y la administración pública, con motivo de la aplicación de las leyes fiscales y administrativas por parte del Poder Ejecutivo.

El procedimiento que se lleva a cabo en este Tribunal, en materia de estudio del segundo capítulo, se conoce como Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual tiene como base el procedimiento civil, tan es así, que en forma supletoria, resulta aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles, en caso de que no exista disposición expresa sobre un caso particular en el Código Fiscal de la Federación, ordenamiento que regula el procedimiento de referencia.

Sin embargo, y no obstante que el Tribunal Fiscal ha resultado ser, en el contexto de los organismos jurisdiccionales, uno de sus más brillantes exponentes, existen

diversos obstáculos para su impartición de justicia, lo que provoca que no se cumplan en su totalidad los fines para los cuales fue creado.

Uno de esos obstáculos, son las diversas modificaciones que se realizan a la ley de la materia, sin tomar en cuenta los objetivos del Tribunal Fiscal, lo que ha impedido que la labor llevada a cabo por dicho organismo no sea todo lo eficaz que se quisiera, tal es la razón del presente trabajo, en el que hacemos referencia específicamente a la figura de la PREVENCIÓN, que fuera derogada del juicio de nulidad mediante reformas a los artículos 208 y 209, del Código Tributario, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1989, que entraron en vigor el primero de enero de 1990.

La importancia de la figura de la prevención y sus aplicaciones en diversas materias, la estudiaremos en el tercer capítulo, el que nos proporcionará un amplio panorama sobre la aplicación de esta figura y los efectos de la misma. En este capítulo se pretende dar una idea sobre su significado, así como la importancia de instituirlo en las leyes procesales, para efectos de que se regularicen las demandas que, una vez presentadas ante el órgano jurisdiccional, no reúnan los requisitos legales para su admisión.

Al respecto, debemos tomar en cuenta, que la prevención favorece al promovente que pretende ejercitar una acción, y poner en función al organismo jurisdiccional, para dirimir una controversia, y que al formular su demanda omita alguno de los requisitos legales para la debida admisión de la misma.

Toda vez que la garantía de audiencia consagrada en nuestra Constitución Federal, se hace valer, precisamente con el escrito de demanda, es necesario que las leyes procesales establezcan los requisitos para su procedencia y los formales, siendo importante distinguir entre ambos conceptos, ya que sabemos que la improcedencia de un juicio, detectada en el escrito de demanda, provoca el desechamiento de ésta y no da lugar a subsanarla; sin embargo, las formalidades que debe reunir el escrito de demanda o cualquier otro acto jurídico, en caso de omisión de alguna de ellas, solamente genera la nulidad relativa del acto, es decir, que subsanando la omisión en que se haya incurrido, el acto o escrito de demanda, se convalida.

Aquí es donde la figura de la prevención adquiere gran importancia, ya que al estar contemplada en las leyes procesales, proporciona medios al demandante para subsanar omisiones de forma en las que haya incurrido al presentar su demanda y de esta manera, además de que se está protegiendo la garantía de audiencia, se facilita también la pronta y eficaz impartición de justicia.

Aunado a lo anterior, es importante considerar que al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación, en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se preve la existencia de demandas irregulares y la obligación del juzgador de prevenir al actor para que regularice su demanda y así estar en posibilidad de impartir justicia pronta y eficaz.

Por tales razones, consideramos de suma importancia que una figura aparentemente intrascendente como la PREVENCIÓN, se

instituya nuevamente en el Código Fiscal de la Federación, ya que con esto, se garantiza la protección de garantías constitucionales como la de legalidad y la de audiencia, además que se preserva el espíritu creador del Tribunal Fiscal de la Federación, avanzando de este modo hacia una verdadera Justicia Fiscal.

## **CAPITULO I**

### **ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION**

- 1.- CAUSAS QUE MOTIVARON SU CREACION.
- 2.- PROBLEMA DE LA VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LA LEY QUE CREA UN TRIBUNAL ADMINISTRATIVO.
  - 2.1 EL ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL.
  - 2.2 REFORMAS QUE HA TENIDO EL ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL.
- 3.- INFLUENCIA DE LA DOCTRINA FRANCESA EN LA CREACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.
- 4.- NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

## ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

## I.- CAUSAS QUE MOTIVARON SU CREACION.

En relacion a este estudio, hemos de considerar lo más relevante dentro de la Justicia Administrativa en México, a partir del movimiento de independencia, ya que desde entonces, y después de tres siglos de opresión y vasallaje, durante los cuales, del choque y fusión de dos culturas, nace una nueva estructura étnica, económica, política y social que integra la patria mexicana, se comienzan a sentar las bases de lo que ahora conocemos como el Procedimiento Contencioso Administrativo.

El mundo del siglo XIX, se convulsionó con la Revolución Francesa, éste fue uno de los factores de carácter histórico que propició el desarrollo de la Justicia Administrativa en nuestro país, ya que marca el inicio del derrumbe de las Monarquías Absolutas, donde los gobernados luchan por tener, así como deberes, derechos, iniciando rebeliones y movimientos tendientes a alcanzar este fin, estableciendo un límite a la voluntad del Rey.

El carácter ideológico, también es importante para el surgimiento y desarrollo de la Justicia Administrativa en México, ya que el espíritu revolucionario del Pensamiento Individualista surge para dar origen al establecimiento de los principios fundamentales de los derechos de los particulares.

Estos factores: histórico e ideológico, aunado a los principios filosóficos del enciclopedismo, la sujeción de España al dominio francés y la Independencia de las colonias inglesas



de América, fueron factores que se aunaron al despertar de un pueblo avido de libertad.

En la lucha de México por su independencia, aún no se conoce el Contencioso Administrativo. (1808-1812)

Desde la Constitución de Cádiz, se encuentran restricciones para el surgimiento del Contencioso Administrativo, ya que ésta señalaba que los jueces o tribunales no podrían ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado, dicho ordenamiento constitucional, mismo que fue jurado en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812, no contemplaba la posibilidad de enjuiciar al Poder Ejecutivo o administrador, depositado en la persona del Rey (España) o virrey (Nueva España), pues se decía que era sagrada e inviolable y no podía estar sujeta a la responsabilidad de quien tenía que cuidar que se administre pronta y completamente la justicia. Esta Constitución estuvo vigente en México al mismo tiempo que en España, durante el movimiento de independencia. El artículo 353 de dicho ordenamiento dice: "El manejo de la Administración de la hacienda pública estará siempre independiente de toda autoridad que aquella a la que está encomendado".

Se inicia el movimiento de independencia con el grito libertario que emitiera Don Miguel Hidalgo y Costilla, en Dolores, el 15 de septiembre de 1810, y se consuma con el acta de Independencia Mexicana dictada el 26 de septiembre de 1821.

Durante esta etapa de 11 años, se reúnen en el ejercicio del Poder Público, el Gobierno Virreinal y el insurgente. Al tener predominio casi total la insurgencia, que llevó a nuestro

país a su Independencia, se dictaron leyes que buscaban encontrar una nueva estructura jurídica y que reflejaban el pensamiento de la época; analizaremos las más importantes normas jurídicas que a partir de 1810, se sucedieron con relevancia en el ámbito contencioso tributario.

La opresión económica y laboral a que estaban sujetos los naturales, por el gobierno español, caracterizado por la profusión de impuestos, derechos, gabelas, alcabalas, tributos, diezmos, etc., provocaba que se emitieran normas tendientes a protegerlos y evitar más imposiciones, que agobiaban a los indios que las sufrían, tal es el caso del Bando de Hidalgo y los Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón.

#### BANDO DE HIDALGO

"El 6 de diciembre de 1810, Don Miguel Hidalgo promulga en Guadalajara un sebo de programa político-social, en el que destacan como puntos culminantes la abolición de la esclavitud y la liberación del pago de tributos a todas las castas que los soportaban, así como de toda exacción a los indios que las sufrían." (1)

#### SENTIMIENTOS DE LA NACION

El punto 22o., de los Sentimientos de la Nación de Don José Ma. Morelos y Pavón señala.

"Que se quite la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que nos agobian, y se señale a cada individuo un cinco por ciento en sus ganancias, u otra carga igual ligera, que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y

(1) ARRIENTA, Gonzalo.-El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Forrua, México, 1977, p.56.

otros, pues con esta carta contribución, y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra, y honorarios de empleados."(2)

El hecho de que se quitaran la infinidad de tributos que agobiaban a los naturales del país, significaba, efectivamente, aligerarles la carga tributaria, toda vez que la potestad tributaria de los reyes de España sobre las nuevas tierras descubiertas y conquistadas, se hacía valer precisamente en el aspecto tributario, correspondiendo al erario por concepto de ingresos:

a) La masa común de real hacienda, que comprendía los tributos, alcabalas, almojaritazgo, derechos del quinto, juegos de gallos, media anata, oficios vendibles y renunciables, papel sellado; en suma, treinta y cinco clases distintas de impuestos, derechos y aprovechamientos.

b) Los que tenían un destino especial: penas de cámara, bulas de la santa cruzada, diezmos eclesiásticos, vacantes mayores y menores, medias anatas y mesadas eclesiásticas.

c) Los ramos que se consideraban ajenos a la hacienda real, eran: el fondo piadoso de californias, hospital real de indios, desagüe de Huehuetoca, peaje, impuesto de pulques para crimen, acordada y banco nacional.

Estos eran, en forma general, las cargas tributarias de la época colonial, lo que explica el porqué se ocuparon de esta cuestión tan importante los primeros instrumentos jurídico

---

(2) *Ibid.*

políticos de liberación. También explica los esfuerzos que, a partir de entonces, se han venido haciendo para lograr en México una Justicia Administrativa que garantice la Seguridad Jurídica de los particulares ante la actividad de la Administración Pública.

## **2.- PROBLEMA DE LA VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LA LEY QUE CREA UN TRIBUNAL ADMINISTRATIVO.**

Se puede hablar de un problema de validez constitucional de la Ley que crea un Tribunal Administrativo, si tomamos en cuenta que a la fecha de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, no había ningún texto en la Constitución Federal que autorizara la creación de Tribunales Administrativos.

En efecto, al promulgarse la Ley de Justicia Fiscal, se mantenía en México, el sistema judicialista o anglosajón incorporado desde nuestra Constitución de 1824, que en especial en su expresión norteamericana, por tradición ha hecho del Poder Judicial el órgano de control de la Administración Pública.

Con el objeto de conocer más precisamente la evolución de nuestra Carta Magna, analizaremos los antecedentes Constitucionales, desde la Constitución de Apatzingán, conociendo, en consecuencia las reformas que ha sufrido la misma, para llegar a la solución del problema que se estudia.

### **CONSTITUCION DE APATZINGAN**

En la Constitución de Apatzingán, del 22 de octubre de 1844, se asignó la administración de la hacienda pública, a una

intendencia general integrada por un fiscal, un asesor letrado, un secretario, dos ministros y el jefe principal, quien recibe el nombre de intendente general. Se instituyen intendencias de provincia subordinadas a la intendencia general.

Los intendentes tienen a su cargo la solución de los litigios de naturaleza tributaria, debiendo aplicar para tal efecto, las disposiciones contenidas en la antigua ordenanza de intendentes.

Esta Constitución acoge la idea de la división de poderes al señalar:

"Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los particulares.

Artículo 12.- Estos tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial no deben ejercerse por una sola persona, ni por una sola corporación." (3)

De lo anterior deducimos que existía, desde entonces, una limitación en cuanto a la creación de tribunales, con carácter jurisdiccional, en la esfera del Ejecutivo, para evitar la unión de dos poderes en uno solo.

#### **CONSTITUCION FEDERAL DE 1824**

Ya consumada la Independencia de México, el Imperio de Iturbide establece la Junta Nacional Constituyente como supremo órgano legislativo. En febrero de 1823, se aprueba por la Junta

---

(3) TENA RAMIREZ, Felipe, Leves Fundamentales de México, 12a. Edición, Edit. Porrúa, México, 1983, p. 57.

el Reglamento Político Provisional del Imperio, mismo que se destinó a regir mientras se expedía la Constitución.

Dicho reglamento, en su artículo 57, estipulaba "Subsisten los juzgados y fueros militares y eclesiásticos, para los objetos de su atribución, como los peculiares de minería y de hacienda pública, que procederan como hasta aquí, según la ordenanza y leyes respectivas."

A partir de la Constitución de 1824, se implanta un sistema federalista y se conservan únicamente los fueros militar y eclesiástico (artículo 134), desapareciendo los juzgados de hacienda en materia federal.

Asimismo, en esta Ley Fundamental, no existían órganos ni procedimientos determinados para la tramitación del contencioso tributario, siendo ésta competencia ordinaria de los tribunales que integran el Poder Judicial Federal, según se establece en los artículos 137, fracción V, inciso sexto, 142 y 143, mismos que "Otorgan competencia; el primero a la Corte Suprema de Justicia para conocer de las infracciones a la Constitución y Leyes generales, según prevenga la ley, el segundo, a los Tribunales de Circuito para conocer de las causas civiles cuyo valor pasara de quinientos pesos y el último, a los Juzgados de Distrito para instruir y resolver las mismas causas cuando su monto no excedía de dicha suma." (14)

---

(14) ARRIENTA, Gonzalo, Op. Cit., p. 60.

**BASES CONSTITUCIONALES DE 1835 Y LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.**

Los Juzgados de Hacienda, en materia Federal, reaparecen con las bases Constitucionales del 23 de octubre de 1835 y con las Leyes Constitucionales de 1836.

El artículo 14 de estas bases dispone la expedición de una Ley que tendrá por objeto organizar el tribunal de cuentas, y arreglarse la jurisdicción económica y contenciosa.

Los Juzgados de Hacienda reaparecen con competencia específica por razón de la materia. En segunda instancia conocían del contencioso tributario los Tribunales Superiores de los Departamentos, al tenor de la fracción III, del artículo 22 de la Ley Quinta, y era tribunal de última instancia, la Corte Suprema de Justicia, cuyas atribuciones eran, según el artículo 12, Fracciones VI, VII, IX, XI Y XX, de la Quinta de las Leyes Constitucionales, de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México, el 29 de diciembre de 1836, las siguientes:

"Artículo 12.- Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son:

VI.- Conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratos o negociaciones celebrados por el Supremo gobierno o por orden expresa.

VIII.- Conocer en todas las instancias en las causas criminales de los empleados diplomáticos y consules de la República, y en los negocios civiles en que fueren demandados.

IX.- Conocer de las causas de almirantazgo, de presas de mar y tierra, crímenes cometidos en alta mar, y ofensas contra la Nación Mexicana, en los términos que designará la Ley.

XI.- Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia, por los tribunales superiores de tercera de los departamentos.

XX.- Conocer de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de que goce la Nación."

La Ley de 20 de enero de 1837, tiende a mantener la debida separación entre las funciones administrativa y judicial, con el objeto de respetar el principio de división de poderes, evitando las interferencias entre el Ejecutivo y el Judicial.

Esta ley "Atribuye, en primer termino, el ejercicio de la facultad económico coactiva a los ministros de la Tesorería General de la República, a los jefes principales de Hacienda de los Departamentos, a los administradores y, en general, a todo empleado encargado de la cobranza de las rentas, contribuciones y deudas del erario, con responsabilidad directa pecuniaria." (5)

#### **PROYECTO DE REFORMAS A LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836**

Se expide el 30 de junio de 1840, en su artículo 116, del cual en el presente estudio se observarán sus fracciones 2a, 3a, 5a, 7a, y 10a, dispone:

"Artículo 116.- son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

2a. Conocer en todas instancias de las causas civiles y criminales, promovidas contra los Empleados Diplomáticos y Cónsules de la República.

(5) *Ibid.* p. 32



3a. Conocer de las causas civiles y criminales, en que naqan de actores los funcionarios de que hablan los dos párrafos precedentes, siempre que el reo lo solicite, en el tiempo y forma que prescriban las leyes.

5a. Conocer tambien en todas las instancias de las disputas que se muevan, y se propongan en tela de juicio, sobre contratos o negociaciones celebrados por el Gobierno Supremo o por su orden expresa.

7a. Conocer en segunda instancia de las causas de almirantazgo, de presas de mar y tierra, crímenes cometidos en alta mar y ofensas contra la Nación Mexicana.

10a. Conocer de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de la Nación."

En el año de 1842, se firman dos proyectos de Constitución, el primero del 25 de agosto de 1842 y el segundo del 2 de noviembre de 1842.

Posteriormente, se expiden y promulgan Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa, establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842.

Estas bases son sancionadas por Santa Anna, el 21 de junio de 1843 y se publican por bando solemne el día 14 del mismo mes y año.

Esta ley fundamental establece:

"Artículo 15.- El Poder Judicial, se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales Superiores y Jueces Inferiores de los Departamentos, y en los demás que establezcan

las leyes, subsistirán los tribunales especiales de Hacienda, comercio y minería mientras no se disponga otra cosa por las leyes."

"Artículo 118.- Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:

III.- Conocer en todas instancias de las causas civiles y criminales promovidas contra los ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules de la República.

IV.- Conocer en todas instancias, de las disputas que se promuevan y que se propongan en tela de juicio sobre contratos autorizados por el Supremo Gobierno.

V.- Conocer también en todas las instancias de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de la Nación.

VII.- Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia por los Tribunales Superiores de los Departamentos. Más si conviniere a la parte, podrá interponer el recurso ante el Tribunal del Departamento más inmediato, siendo colegiado."

El artículo 194, dispone el nombramiento de fiscales generales "para los negocios de Hacienda y los demás que sean de interés público."

El Acta Constitutiva y de Reformas promulgada el 21 de mayo de 1843, establecen que los Tribunales del Poder Judicial Federal, conocerán, en lo futuro, del contencioso tributario federal, dentro del procedimiento establecido para la tramitación de todos los litigios que se susciten con motivo de la aplicación y cumplimiento de las leyes federales.

estableciendo en su artículo 25: "...Contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la Ley o del acto que lo motivare.", introduciendo de esta manera, con el carácter de verdadera garantía Constitucional, el juicio de amparo como medio de control jurisdiccional.

#### **BASES PARA LA ADMINISTRACION DE LA REPUBLICA DEL 22 DE ABRIL DE 1853.**

"Vienen a ser el ordenamiento jurídico fundamental sobre el cual se sustentó el primer tribunal de lo contencioso administrativo dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, que registra la historia jurídico-política del Estado Mexicano." (6)

Estas bases contemplan el establecimiento de un Consejo de Estado, dentro del cual se crea, mediante la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, y su Reglamento, expedidos el 25 de mayo de 1853, una sección de lo contencioso administrativo, compuesta por cinco consejeros abogados nombrados por el Presidente de la República.

En dicha ley, se estableció lo que doctrinariamente se conoce como el previo Administrativo, procedimiento tendiente a mantener limpio el sistema formal de la división de poderes.

---

(6) *Idem.* p. 88

Esta ley establecía en su artículo primero "No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas."

Fue el reglamento de esta ley, el que determinaba el contenido de cada renglón y fijaba los aspectos que daban lugar a cuestiones administrativas o contencioso administrativas.

En dicha ley, se establece la obligación de presentar ante el ministerio correspondiente, una memoria, en la que se expresarían "con sencillez y claridad, los hechos y fundamentos legales", fijando "en conclusiones precisas" el objeto de la reclamación y enunciarse "las piezas" (documentos) que el reclamante presentare "en apoyo de su demanda" (artículo 60. del reglamento)

Con la citada memoria, que venía a ser el escrito inicial de demanda, se iniciaba el procedimiento y si la cuestión no quedaba resuelta dentro del plazo de un mes, pudiendo resolver aceptando la administración la pretensión del promovente o bien, en forma autocompositiva, mediante transacción, se pasaba a la sección de lo contencioso del Consejo, dando aviso al particular y al procurador general. Este inciso fijaba el carácter contencioso del negocio, (artículos 9 y 10 del reglamento)

Este reglamento contemplaba cuatro recursos:

1o. El de apelación.- Era un medio de impugnación a la sentencia definitiva, se tramitaba por la sección de lo contencioso y se resolvía por el gobierno en Consejo de Ministros.

2o. El de aclaración.- Tenía como finalidad subsanar cualquier incongruencia, contradicción, ambigüedad o confusión.

3o.- El de nulidad.- Procedía para el caso de que se hiciera valer el error cometido por la autoridad.

4o.- El de revisión.- Procedía contra las sentencias pronunciadas en los juicios que se hubiesen seguido en rebeldía.

#### DE LA CONSTITUCION DE 1857 A LA DE 1917.

El 16 de octubre de 1855, se lanza la convocatoria para la reunión del Congreso Constituyente de 1856.

Según esta convocatoria (artículo 6o), dicho Congreso debería reunirse en la Ciudad de Dolores Hidalgo, pero en virtud de las dificultades prácticas para reunirlo en ese lugar, decretó que el Congreso se reuniría en la capital.

"Así fue, el 17 de febrero de 1856, se reúnen 78 diputados que juran cumplir leal y patrióticamente su encargo y el 18 del mismo se verifica la solemne apertura del Congreso Constituyente. Este Congreso estuvo compuesto de los diputados que al efecto nombró cada Estado o territorio, de acuerdo con su población." (7)

La comisión de Constitución, encabezada por Fonciano Arriaga y formulada por él mismo, estuvo integrada por miembros de todas las opiniones. En esta Comisión existía una tendencia conciliadora que dio como resultado que la Constitución de 1857 no fuera únicamente la plasmación de las ideas del partido

(7) SAJED HELU, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Edit. Porrúa, S.A., México, 1978, p. 82.

radical, sino que, mediante diversas concesiones, se lograron equilibrar las tendencias.

El resultado de esta labor, realizada por el Congreso Constituyente de 1856, se plasma en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero 1857, en la cual y para efectos de nuestro estudio, el Contencioso Administrativo queda en la competencia de los Tribunales Federales del Poder Judicial.

En principio veremos lo que establece dicha Constitución en cuanto a la división de poderes.

#### "TITULO III.- DE LA DIVISION DE PODERES

Artículo 50.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositar el legislativo en un individuo.

Artículo 97.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

II.- De las que versen sobre derecho marítimo.

III.- De aquellas en que la federación fuere parte.

IV.- De las que se susciten entre dos o mas Estados.

V.- De las que se susciten entre un Estado y uno o mas vecinos de otro.

VI.- De los del orden civil o criminal que se susciten con las potencias extranjeras.

VII.- De las causas concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules."

Atribuye competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer, en única instancia, de las controversias en que la Unión fuere parte, y en los demás casos, dicha Corte sera tribunal de apelación o de última instancia.

El 29 de mayo de 1884, se reforma la fracción I del artículo 97, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

"Artículo 97.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorio de Baja California." (8)

Como se puede apreciar, la materia Contenciosa Administrativa, dentro de la Constitución de 1857, correspondió única y exclusivamente a los Tribunales Colegiados de Circuito y a los Tribunales de Distrito, los cuales en todo tiempo, debían respetar las garantías individuales y la soberanía de la Federación y de los Estados.

(8) TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-1935, 12a. Edición, Edit. Ferrás, S.A., México, 1963, p. 707.

"Nuevamente el contencioso tributario gira en su totalidad en la órbita del Poder Judicial y no se separa de ella hasta la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, el 27 de agosto de 1936, como cuerpo colegiado de justicia administrativa dentro de la órbita del Poder Ejecutivo." (9)

#### LA CONSTITUCION DE 1917.

A mediados de septiembre de 1916, Don Venustiano Carranza resolvió convocar al Congreso Constituyente, que debía sesionar durante los meses de diciembre de 1916 y enero de 1917. La convocatoria dada a través del "Decreto Reformador del Plan de Guadalupe", era una tentativa de ganar estabilidad para el gobierno, llevando a dirimir en el terreno de la labor constituyente, las divergencias entre las distintas tendencias del Constitucionalismo.

El Congreso Constituyente, en un principio, únicamente había de ocuparse del proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, y con posterioridad, nuestra vigente Constitución hubo de surgir, como principal resultado de la gran labor de legislación social desarrollada por el constitucionalismo, como síntesis misma de los anhelos revolucionarios.

El acierto de los legisladores constituyentes consistió en haber logrado romper el tabú que les impedía dar cabida dentro de la Constitución a las fórmulas sociales que una depurada técnica constitucional les aconsejaba no incorporar a ella.

---

(9) ARRIENTA, Gonzalo, Ob. Cit., p. 74.



Logrando, de este modo, que nuestra Carta Magna, contemplara los ideales del Movimiento Revolucionario de 1910 y que fuera la primera Constitución en establecer el otorgamiento de garantías de carácter social.

Para efectos de nuestro estudio, cabe mencionar que la Constitución de 1917, no introdujo sustancialmente ninguna reforma al sistema de justicia administrativa contemplada en la Constitución de 1857, asimismo, se conserva el principio de división de poderes al establecer:

"Artículo 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 del Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto por el artículo 29." (10)

### **2.1. EL ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL.**

El artículo 104 de la Constitución de 1917, cuyo precedente inmediato se encuentra en el artículo 97, de la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, inició una nueva fase procesal dentro del Contencioso Tributario, al introducir el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las sentencias que se dictaran en segunda instancia por los tribunales federales o los del orden común, en los casos de jurisdicción concurrente, es decir, en los casos en que las

(10) NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., Mexico, 1959, p. 288.

controversias sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales afectaran intereses particulares, la competencia correspondia a los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, dicho precepto constitucional establecia:

"Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federacion conocer :

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras, pero cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de Primera Instancia serán apelables ante el superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia podrá suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determine la ley;

II.- De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

III.- De aquellas en que la Federacion fuere parte;

IV.- De las que se susciten entre dos o mas Estados o un Estado y la Federacion.

V.- De las que surjan entre un Estado y uno o mas ciudadanos de otro;

VI.- De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular."

Este recurso fue reglamentado en la Ley de Amparo del 20 de octubre de 1919, en su título II, artículos 131-146, dicha ley establecía un principio de exclusión entre el amparo y la suplica, al disponer que el interesado podía optar por cualquiera de los dos, pero que escogiendo o interponiendo uno de estos recursos, perdía el derecho de ejercitar el otro. "Habiendo, pues, profundas diferencias entre el recurso de suplica y el juicio de amparo, los autores de la ley de 1919 incurrieron en un error al incluir la reglamentación del primero en ella." (11)

En la práctica, el aspecto más importante fue la llamada suplica fiscal que las autoridades tributarias podían interponer contra las resoluciones judiciales que afectasen sus intereses.

El artículo 104 Constitucional, en su fracción I, habla de las controversias del orden civil o criminal, originándose un conflicto en cuanto a la materia administrativa, ya que se cuestiona si las controversias de dicha materia quedarían fuera de la competencia de los Tribunales Federales.

A este respecto, el maestro Gabino Fraga expresa: "Conforme a los términos literales del repetido precepto, la competencia otorgada se refiere solo a las controversias del orden civil o criminal, y cuando la controversia surge con motivo de un acto administrativo del poder público, cuya legalidad se discute, no

---

(11) RUBIO, Ignacio, El Juicio de Amparo, 8a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1971, p. 133.

puede decirse que haya controversia del orden civil ni de orden criminal." (12)

Asimismo, Fraga relaciona esta interpretación sistemática del artículo 104 constitucional, con los artículos 14, 103 y 107 de la misma Ley Fundamental, pues afirma que el constituyente ha dado a estos términos su significación natural, en el texto de los artículos 14 y 107 constitucionales, en virtud de que en el artículo 14 había de "juicios del orden civil y juicios del orden criminal", expresión en la que no se incluyen los que pudieran suscitarse con motivo de la actividad administrativa.

Por lo que se refiere al artículo 107, se llega a la conclusión de que con el empleo de la expresión "juicios civiles", relativo a las bases del procedimiento, se está haciendo una clara referencia de su significación natural.

Manifiesta también, que no se explica como en el artículo 103 de dicha Constitución, se emplea el término "controversia que se sùcite por actos de autoridad" y a renglón seguido, en el artículo 104, se use una expresión diferente como la de "controversias del orden civil" y que la intención sea la que dentro de ellas pueden comprenderse lo que el artículo 103 había designado en forma precisa; excluyendo, de esta forma, a juicio de Fraga, las controversias del orden administrativo del artículo 104 Constitucional. (13)

Por su parte, el maestro Antonio Carrillo Flores, respecto

(12) FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 17a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1977, p. 485.

(13) Ibid., p. 485

del mismo problema señala:

"Ciertamente que la norma habla de controversias "civiles" y no de "administrativas", pero ello es porque conforme a la tradición anglosajona, cuando el precepto se redactó, no se había reconocido la autonomía de lo administrativo y no porque se pretendiera excluirlo." (14)

En nuestra opinión, consideramos que, efectivamente, en el artículo 104 fracción I, de la Constitución de 1917, las controversias administrativas no pudieron ser excluidas, pues iniciada la vigencia de la misma, las vías procesales aptas para encauzar las resoluciones de las controversias que se suscitaban entre particulares y la administración eran: EL JUICIO DE AMPARO y EL RECURSO DE SUPLICA, que posteriormente, con la reforma a la fracción I, del artículo en comento y la abrogación del recurso de súplica, así como con la vigencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1987, se encarga expresamente a los Jueces de Distrito, en primera instancia y a los Tribunales de Circuito, en segunda, el conocimiento de las contiendas administrativas.

Debido a la evolución del contencioso administrativo a nuestro país, podemos observar que este no ha sido organizado en forma similar al sistema de justicia administrativa judicialista o anglosajón, en virtud de que han sido los Tribunales del Poder Judicial, los destinados, tradicionalmente, para resolver las controversias en materia administrativa.

---

(14) CARRILLO FLÓRES, Antonio. Citado por ARRIENTA, Gonzalo. Op. Cit. p.95 y 96.

## 2.2 REFORMAS QUE HA TENIDO EL ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL.

(Solución al problema de la validez constitucional de la Ley que crea el Tribunal Fiscal de la Federación)

El artículo 104 de la Constitución Federal, ha sido objeto de diversas modificaciones, estudiaremos las siguientes: la publicada el día 18 de enero de 1934, mediante la cual se suprime el recurso de suplica; la publicada el día 30 de diciembre de 1946, muy importante para nuestro estudio, ya que mediante esta se dan las bases para la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación; la publicada el 25 de octubre de 1967 y la del 8 de octubre de 1974.

El estudio de las reformas que ha sufrido el artículo 104 Constitucional, es de suma importancia para nuestro tema, en virtud de que el Tribunal Fiscal surge a la vida jurídica, al margen de la constitución, inclusive en contra de la misma, es decir, a la fecha de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, creadora de este Tribunal, no existía en nuestra constitución, un precepto que autorizara la creación de Tribunales Administrativos en nuestro país, lo que ocasiona al problema de la validez constitucional de la citada ley.

- **Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1934.**

Mediante esta reforma desapareció del derecho mexicano el recurso de suplica, al suprimirse del texto del artículo 104 constitucional.

Esta reforma, que tuvo lugar por iniciativa presentada ante la Cámara de Diputados, el 27 de diciembre de 1832, por la diputación de Jalisco, encabezada por el Licenciado Clemente Sepúlveda, propone suprimir el recurso de súplica o de tercera instancia, de manera absoluta y definitiva para la materia civil, en virtud de que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, firmemente señalaba la procedencia de admitir únicamente súplicas en materia mercantil.

No obstante lo anterior, dicha propuesta fue modificada y se suprime el recurso para toda clase de negocios y fue aprobada reformando la fracción I, del artículo en estudio.

El texto definitivo del artículo 104 quedó de la siguiente manera:

"Artículo 104.- ...

I.- De todas las controversias del orden civil y criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con potencias extranjeras, cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

TRANSITORIO

Artículo Único.- Los recursos de suplica que actualmente se encuentran en tramitación habrán de seguirse y de

sentencia se de acuerdo con la legislación vigente cuando se promovieron." (15)

**- Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946.**

Esta reforma constitucional tuvo lugar en virtud de la notoria ausencia de una base constitucional que apoyase, en el Derecho Mexicano, la creación de tribunales administrativos.

La creación del Tribunal Fiscal de la Federación, mediante la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, propició severas críticas en contra de la constitucionalidad del sistema de tribunales especiales contencioso administrativos. Estas críticas tenían como fundamento el principio de separación de poderes establecida en el artículo 49 constitucional, ya que según estas, se violaría dicho precepto si el Poder Ejecutivo juzgara sus propios actos, en virtud de que el Tribunal Fiscal de la Federación, dependería formalmente de ese poder y podría estarse en el caso de la reunión de dos o más de los poderes de la Unión, en un sólo individuo o corporación, lo que prohíbe precisamente el artículo supracitado.

Ante esta situación, el Ejecutivo Federal promovió, sin éxito, en 1937, ante el Congreso de la Unión, una iniciativa de reforma a la fracción I, del artículo 104 constitucional, y el Tribunal Fiscal Federal, siguió sin ninguna base constitucional.

Después, en 1945, el Ejecutivo Federal, nuevamente presenta ante el Congreso de la Unión, "Una reforma constitucional que

(15) Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Cámara de Diputados, L. Legislatura, Edit. Forrua, México, 1978, p. 204 y 205.



facultase al legislador ordinario a establecer recursos ante la Suprema Corte contra las sentencias dictadas por los tribunales federales en apelación en asuntos de interés público, o por los tribunales administrativos federales que gocen de plena autonomía. De esta manera en forma indirecta, pero indudable, se eliminó cualquier duda que pudiese quedar con respecto a la constitucionalidad del Tribunal Fiscal." (16)

El 28 de diciembre de 1945, se llevó a cabo la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, en la cual se dio lectura al dictamen emitido por la Comisión a la que se turnó el proyecto de reforma a la fracción I, del artículo 104 constitucional.

En términos generales, dicho dictamen expresaba los motivos por los cuales se pretendía reformar la fracción I, del multicitado precepto, entre estos motivos, y quizá el más importante, se encontraba el hecho de que el Estado se encontraba en una situación injusta y antijurídica, ya que mientras se permitía a los intereses privados acudir ante la Suprema Corte, a través del Juicio de Amparo, se negaba a los intereses públicos este derecho.

"En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el 8 de octubre de 1946, se hizo el cómputo de los votos de las legislaturas de los Estados y la declaratoria de haber sido aprobada la reforma propuesta.

---

(16) CARRILLO FLORES, Antonio. Estudios Constitucionales, 2a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973, p. 211.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 29 de octubre de 1946, se declaró reformada la fracción I, del artículo 104, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El texto de la reforma aprobada, fue el siguiente: En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia, contra las sentencias de segunda instancia o contra las de Tribunales Administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos."(17)

Con esta reforma quedó resuelto el problema de inequidad procesal existente entre los particulares y las autoridades ya que anteriormente a la reforma, las resoluciones emitidas por el Tribunal Fiscal, adversas al Estado, no podían ser combatidas por las autoridades fiscales, ya que debido a la jurisprudencia, ésta estimaba que les estaba vedada la vía de amparo.

Asimismo, esta reforma estableció la base constitucional para la existencia de tribunales administrativos, en México, fijando dos caracteres esenciales a dichos tribunales, primero sólo podrían ser creados por Ley Federal, y segundo, se exige a éstos que estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

**- Reforma del 25 de octubre de 1967.**

El 15 de noviembre de 1965, fue presentada la iniciativa de reforma por el entonces Presidente de la República, Gustavo Díaz

(17) *Ibid.*, p. 972 y 973.

en materia administrativa contra sentencias pronunciadas por Tribunales Federales, Administrativos o Judiciales, en negocios de cuantía indeterminada, serán resueltos por la Suprema Corte de Justicia, a pedimento del Procurador General de la República, cuando a juicio de aquella el caso revista importancia trascendental para el interés nacional.

Al proponer estas reformas Constitucionales, se ha tenido presente que ningún gobierno se justifica si no se garantiza plenamente la administración de justicia, función suprema del Estado, condición ineludible para que las libertades y derechos de la persona sean realmente respetadas, para que las leyes sean efectivamente cumplidas. Para que logre conservarse, dentro del orden jurídico, un clima permanente de armonía social que es fuente de todo progreso en los múltiples aspectos de la cultura y de la economía de la nación." (18)

Este estudio se realizó para efectos de resolver algunos problemas que afectan la Administración de Justicia, principalmente el relacionado con el rezago que se venía acentuando en algunas Salas del alto Tribunal.

Según la iniciativa de ley propuesta por el Ejecutivo, en base al estudio formulado por los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el artículo 104, fracción I, de la Constitución Federal quedaría de la siguiente manera:

Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

---

(18) *Ibid.* pp. 721, 722 y 725.

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados elaborados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas a elección del actor, los jueces y Tribunales del orden común de los Estados del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca el asunto en primer grado.

En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recurso ante el Poder Judicial Federal contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos. De esos recursos conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el negocio exceda en cuantía de la que fije la ley, o cuando siendo de cuantía indeterminada, el caso revista importancia trascendental para el interés nacional, lo cual será calificado, a pedimento del Procurador General de la República, por la propia Suprema Corte de Justicia. En los demás casos conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito.

Los recursos se sujetarán a la tramitación que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales fije para la revisión en amparo directo y en ellos operará la caducidad de la instancia a que se refiere la fracción XIV del artículo 107.

Con esta iniciativa se ratifica la idea de que solo las leyes federales podrán instituir Tribunales Administrativos, estableciendo el reconocimiento de sentencia judicial para los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación, en virtud de que a este tribunal se le otorgó plena autonomía mediante su Ley Orgánica, que entro en vigor el 10. de abril de 1967, como precedente inmediato del texto constitucional de la reforma que se comenta, previniéndose asimismo, la posibilidad de que la ley hiciera recurribles dichas sentencias a través de recursos ante tribunales del Poder Judicial.

Esta iniciativa sufrió reformas importantes en la Cámara de Senadores, siendo propuesto un nuevo texto por las comisiones dictaminadoras, quedando de la siguiente manera:

"Las leyes federales podrán instituir Tribunales del Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Procedera el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, solo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones no sean impugnables mediante algún recurso dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa.

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

En este nuevo texto se puede observar que resuelve cual es el objeto de los tribunales administrativos, es decir, dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares y se establece un nuevo mecanismo para el recurso de revisión.

Esta nueva iniciativa también tuvo modificaciones en la Cámara de Diputados, siendo la propuesta una reforma que hoy se encuentra vigente y resulta ser la solución al problema de la Constitucionalidad de la Ley que crea el Tribunal Fiscal de la Federación, quedando el texto definitivo aprobado de la siguiente manera:

"Las leyes federales podrán instituir tribunales del Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalan las

leyes federales, y siempre que estas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso administrativa.

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

**- Reforma del 8 de octubre de 1974.**

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974, se reformó el artículo 104 Constitucional, excluyendo las palabras "territorios Federales", toda vez que a esa fecha dichos términos ya no tenían existencia en la República Mexicana, integrada sólo por Estados libres y soberanos. El texto definitivamente aprobado quedó de la siguiente manera:

"Artículo 104.- ...

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten los intereses particulares, podrán conocer también de ellas a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

Las leyes federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones." (17)

### **3.- INFLUENCIA DE LA DOCTRINA FRANCESA EN LA CREACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.**

Para poder determinar la influencia que la doctrina francesa tuvo en la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, conoceremos las principales funciones del organismo encargado de conocer y resolver las controversias que se susciten, dentro del campo fiscal, en Francia, que es el CONSEJO DE ESTADO FRANCES, tribunal administrativo por excelencia.

#### **El Consejo de Estado Consejero del Gobierno.**

Esta función es la más antigua del Consejo de Estado Frances y ha ido variando con el transcurso del tiempo y de acuerdo a la ideología política que se instalaba en el poder.

En el periodo en que las iniciativas de ley son casi exclusivamente presentadas por el ejecutivo, lo que ocasiona que el ámbito de acción de este se fortalezca, el Consejo de Estado

(17) Reforma al artículo 104 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de octubre de 1979, p.4.



se convierte en consejero del poder. Pero al disminuir la importancia del papel legislativo del parlamento, dándoles mayor importancia a los decretos-ley, nace posible que se extienda el campo reglamentario, en detrimento del legislativo.

La función consultiva del Consejo de Estado, fue consagrada desde la Constitución de 1958, ya que desde 1945, en la ordenanza del 31 de julio, se señalaba, en el artículo 21, que "el consejo de Estado participaría en la elaboración de las leyes y ordenanzas... El prepara y redacta los textos que le son solicitados." (20)

Según la Constitución de 1958, en su artículo 39, dispone que el Consejo de Estado debe dar su opinión tratándose de los proyectos de ley, y después serán discutidos en el Consejo de Ministros, aunque la intervención del Consejo de Estado, se refiere exclusivamente a dar un consejo, ya que una vez dado, el gobierno tiene la más amplia facultad de aceptarlo o no.

En cuanto a las ordenanzas, esta misma Constitución, en su artículo 38, dispone: "El gobierno puede solicitar al parlamento la autorización para tomar como ordenanza por un periodo determinado, las medidas que son normalmente de la ley. Estas ordenanzas son tomadas en Consejo de Ministros, después de haber dado su opinión el Consejo de Estado." (21)

También el Consejo de Estado interviene, ya sea obligatoriamente o a iniciativa del gobierno, en el campo reglamentario.

---

(20) *Tribunal Fiscal de la Federación, Cincuenta años al Servicio de México, Edit. Frisba Mexicana, S.A., México, 1982, p. 30*

(21) *Ibid. p. 81*

Obligatoriamente, al serle sometidos los decretos publicados en virtud del artículo 37 de la Constitución, o sea, aquellos textos legislativos posteriores a 1958 que modificaron su forma, pero que se ha declarado que tienen un carácter reglamentario.

Dentro del sistema jurídico francés, este organismo ha sido de gran importancia, ya que cuando se presenta el caso de que exista una nueva legislación, cuyas disposiciones son ambiguas u oscuras, o no son sus principios lo suficientemente fuertes, la intervención del Consejo de Estado, como interprete de derecho, es de gran valía.

#### **El Consejo de Estado Juez de la Administración.**

Es en la actividad realizada por estos jueces, mediante la que se da un freno a los actos arbitrarios cometidos por la administración.

Se considera que el moderno contencioso-administrativo surge por la disposición prevista en la ley del 16-24 de agosto de 1790, que señalaba: "Las funciones judiciales son distintas y permanecerán separadas de las administrativas." Esto surgió para proteger a los administradores en su acción administrativa, cuyos actos en algunas ocasiones no serían del agrado de los gobernados, se les extrajo de la competencia de los tribunales judiciales y se les otorgó una jurisdicción diferente. De acuerdo a las leyes 6-11 de septiembre de 1790, se creó la teoría del ministro-juez, ya que el arreglo de los litigios que surgieran por la prestación de los servicios públicos, sería

encomendado al jefe supremo de la administración y al ministro del ramo correspondiente.

Esto era lo que doctrinariamente se conoce como el principio de justicia retenida, es decir, retenida entre las manos de los titulares del Poder Ejecutivo.

No obstante este principio, Napoleón considero que el Jefe de Estado, únicamente podría juzgar correctamente los asuntos sometidos a su consideración, si era asesorado por personas expertas en administración pública, con el fin de que sus resoluciones fueran precisas y fundadas.

El principio de justicia retenida se mantuvo vigente en Francia durante el siglo XIX.

Lo que se conoce doctrinariamente como justicia delegada, surgió al principio de la Monarquía de Julio, al aparecer una institución importante: el Comisario de Gobierno. Este actuaba de acuerdo a un conjunto de principios que señalan la independencia del juez frente a la administración, y que no la representa, sino únicamente se le requiere su punto de vista de la aplicación de la ley.

Es a partir de la ley del 24 de mayo de 1872, fecha decisiva en la evolución del Consejo de Estado, pues se va a confiar al alto cuerpo Consultivo la facultad de decidir por sí, los litigios administrativos, que se da el nacimiento de lo que se llamará jurisdicción delegada, en que, a diferencia de la jurisdicción retenida, sus resoluciones ya no serán revisables por ningún órgano ministerial.

El 30 de septiembre de 1953, se expidió un decreto-ley que cambió la denominación de los, hasta entonces, llamados Consejos de Prefectura, por el de Tribunales Administrativos, dándoles a sus miembros, la calidad de jueces del Derecho común, del Contencioso Administrativo, cuyas resoluciones podrán ser objeto de aplicación ante el Consejo de Estado.

En Francia se ha distinguido cuatro tipos de contencioso-administrativo que son:

- Contencioso de anulación
- Contencioso de plena jurisdicción
- Contencioso de represión
- Contencioso de interpretación

Importantes para nuestro estudio, son los dos primeros, en virtud de ser los dos grandes tipos de contencioso administrativo.

El Contencioso de Anulación, es el llamado recurso por exceso de poder, por el cual se hace referencia al conjunto de contiendas administrativas, donde el juez simplemente anula el acto administrativo impugnado, cuyo único propósito es el de establecer una vía procesal idónea para recurrir un acto por existir inarmonía entre éste y la ley.

El contencioso de plena jurisdicción, comprende aquellos recursos por los cuales se solicita al juez administrativo en el Consejo de Estado, no se limite a hacer uso de su poder de anulación, sino que se aplique plenamente la facultad de juzgar, imponiendo en caso necesario, algunas sanciones pecuniarias.

Se conoce en Francia como el contencioso ordinario, consiste en un reconocimiento jurisdiccional de un derecho violado y la reparación de esa violación, con la reforma del acto que lo vulnera.

Una vez que hemos conocido de manera genérica las funciones del Consejo de Estado Francés, que ha sido calificado por la doctrina como el Tribunal Administrativo por excelencia, nos podemos dar cuenta de la similitud que existe entre dicho organismo y nuestro Tribunal Fiscal de la Federación, en cuanto a lo que se refiere a la función del Consejo de Estado como juez de la Administración.

#### **El Contencioso Administrativo en México.**

Tomando en cuenta que en nuestro derecho mexicano prevalecía el sistema judicialista que impedía o de alguna manera limitaba la creación de Tribunales Administrativos, independientes en absoluto, con capacidad para emitir fallos no sujetos al examen de ninguna autoridad, subordinados al Poder Ejecutivo; ya que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 49 de nuestra Constitución Federal, no podían reunirse dos o más poderes de la Unión en una sola persona o corporación, la creación de este tipo de Tribunales, con las características del Consejo de Estado Francés, se veía casi imposible.

Anteriormente estudiamos el problema de la validez constitucional de la ley que crea un tribunal administrativo y vimos como fue evolucionando la Constitución Federal, hasta llegar a la solución de dicho problema, creando una base legal y constitucional para la existencia de dichos tribunales.

En este punto, y tomando como referencia lo anterior, analizaremos los antecedentes del Tribunal Fiscal de la Federación, considerando la lucha de los juristas mexicanos, para la creación de organismos tendientes a garantizar la defensa de los particulares ante los actos de la administración pública. Esto para poder establecer la relación entre el consejo de Estado Francés y el Tribunal Fiscal de la Federación y la posible influencia de la doctrina francesa en la creación de este último.

En principio, es importante conocer que entre las funciones principales del Estado, se encuentra la impartición de Justicia, siendo importante para el presente estudio, lo que se conoce como "justicia fiscal", que se define como "El conjunto de mecanismos que la ley señala con el fin de que el Estado pueda dirimir las controversias que se suscitan dentro del campo fiscal." (22)

Ahora bien, para efectos de que el Estado se encuentre en posibilidad de cumplir con esa función, es necesario que se creen organismos encargados de conocer y resolver esas controversias. En nuestro país, se encuentra el Tribunal Fiscal de la Federación, que es un tribunal administrativo cuya creación se vio rodeada de múltiples problemas, en virtud del sistema jurídico que imperaba, además de la inexistencia de una base constitucional que permitiera su creación.

En la historia de México, podemos encontrar diversos organismos encaminados a resolver los problemas en relación a la

---

(22) *Ibid.*, p. 88.

impartición de justicia fiscal. así, encontramos que en la época colonial, existían los llamados tribunales de Hacienda y Cuentas. Sin embargo, estos tribunales no tenían bien delimitadas sus funciones ni su jurisdicción, lo que provocaba que los trámites ante dichos organismos, fueran muy complicados y molestos, ocasionando desconfianza en los ciudadanos y abuso por parte de las autoridades.

Durante el movimiento de independencia, tuvo vigencia en México, a la vez que en España, la Constitución de Cadiz, misma que, en su artículo 353, manifestaba: "El manejo de la hacienda pública estará siempre independiente de toda autoridad que aquella a la que está encomendada."

Aquí encontramos un poco la influencia del pensamiento francés, ya que se trata de evitar la interferencia del Poder Judicial en actos de la Administración. Entonces, no estaba delimitada la división de poderes.

No obstante lo anterior, existieron también, disposiciones secundarias atinentes al Contencioso Tributario, durante la guerra de independencia, que ubicaban a dicho contencioso dentro del sistema anglosajón o judicialista, que privaba en la organización política de España.

El 9 de octubre de 1912, se expide el reglamento de las audiencias y juzgados de primera instancia, en el que se prevé la subsistencia de los juzgados de Hacienda Pública.

El decreto de 13 de septiembre de 1813, el cual contenía el reglamento de Hacienda Pública en lo contencioso, promulgado en la Nueva España, el 23 de julio de 1814.

Estas leyes secundarias, atribuyen el conocimiento de lo contencioso a los jueces de primera instancia y a las audiencias, esto es, a órganos del Poder Judicial.

En la Constitución de 1824, como lo vimos anteriormente, el contencioso tributario queda comprendido dentro de la competencia ordinaria de los tribunales que integran el Poder Judicial Federal.

En 1836, la Quinta Ley Constitucional, incluía a los tribunales de hacienda, como órganos del Poder Judicial de la República y anunciaba la expedición de una Ley que regulara el contencioso en esos asuntos.

Así nació la ley del 20 de enero de 1837, concediéndole al Poder Judicial la facultad de conocer y resolver los asuntos contencioso administrativos y otorgó a las autoridades encargadas de la recaudación de los ingresos públicos, la facultad económico coactiva e instituyó promotores oficiales de la acción del fisco ante los tribunales.

En 1853, las Bases Organicas de la Administración, facultaban a la Suprema Corte de Justicia, para conocer de las demandas intentadas por un particular contra un departamento en juicio contencioso, ordenando la subsistencia de tribunales especializados de hacienda al lado de los tribunales civiles y penales.

La Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo (conocida como Ley Lares, ya que esta es el resultado de los estudios realizados por Don Teodosio lares y su reglamento que, entre otras cosas: "a) Establecía en México, de manera



definitiva la separación de las autoridades judiciales de las administrativas; b) determinaba cuales eran los asuntos de carácter administrativo, señalando además que los altos jefes de gobierno y los altos jefes políticos de los territorios tendrían facultad de conocer los asuntos de naturaleza fiscal; c) señalaba que en el Consejo de Estado habría una sección especial para el conocimiento de lo Contencioso indicando la integración de la misma y su competencia." (23), son una clara muestra de la influencia del contencioso administrativo tipo continental europeo de justicia retenida, esta ley fue abrogada al triunfo de la reforma y del partido liberal.

"Durante la vigencia de la Constitución de 1857, y tal vez por el respeto tan grande, a veces excesivo, que nuestros constitucionalistas tenían hacia la doctrina y la jurisprudencia norteamericanas, se dio por supuesto que en México era una facultad inherente al Poder Judicial de la Federación controlar la legalidad de los actos del Poder Ejecutivo." (24)

Como ya se mencionó, en México la creación de tribunales administrativos representaba, para jurisconsultos como Ignacio Villada y Jacinto Pallares, violación a algunos principios constitucionales, como son :

"1.- El principio de la separación de poderes consagrado en el artículo 50, esgrimiendo el argumento de que si la administración juzgara en materia administrativa, invadiría

(23) CARRILLO FLORES, Antonio. Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. UNAH, México, 1987, p. 205a

(24) Tribunal Fiscal de la Federación, Cincuenta años al servicio de México, Ob. Cit. p. 87

facultades inherentes al Poder Judicial.

2.- La prohibición del establecimiento de tribunales especiales, consagrado por el artículo 13 de la Ley Suprema, lo anterior basado en el hecho de que al establecerse un tribunal que conociera particularmente de los asuntos de carácter administrativo, este tendría calidad de especial.

3.- El principio de que nadie puede hacerse justicia por sí mismo, establecido en el artículo 17 del ordenamiento en cuestión, ya que se señalaba que por medio del contencioso administrativo, la administración se estaba haciendo justicia."(25)

La Tesis de Vallarta señalaba la conveniencia de reglamentar la acción administrativa, pero que a falta de regulación se podría impugnar mediante la tramitación de un juicio ordinario.

Mariscal discrepó de ese criterio, considerando que el Poder Judicial no podía actuar sin una legislación del Congreso que regulase y definiese su intervención. Es decir, él manifestaba la necesidad de una ley reglamentaria de la fracción primera del artículo 97 de la Constitución de 1857. Esta tesis fue la que se tomó en cuenta por los autores de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Lo que se pretendió con la promulgación de dicha ley, fue la creación de "Un tribunal totalmente independiente, integrado por magistrados sometidos sólo a la ley y no a las ordenes de

---

(25) *Ibidem*, p. 89

los tribunales superiores de la administración." (26)

Según la exposición de motivos de la ley en comento, esta representa el primer paso para crear en México los tribunales de naturaleza administrativa dotados de autonomía, tanto por su organización, como por sus facultades y procedimientos, elementos indispensables para que este cuerpo colegiado pudiera desempeñar sus funciones de control de la administración activa, en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

En dicha exposición de motivos, observamos que la comisión encargada de la elaboración de la misma, integrada por los licenciados Manuel Sánchez Cuén, Alfonso Cortina y Antonio Carrillo Flores, hace referencia a los Tribunales Administrativos tipo Continental Europeo, por ejemplo al mencionar "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..." (27)

Lo anterior, aunado a los antecedentes históricos que estudiamos anteriormente, nos muestra la evolución que se ha dado en nuestro país para llegar a la creación de un tribunal con las características del Tribunal Fiscal, que si bien es cierto, fue creado tomando como referencia tribunales

(26) *Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, Diario Oficial de la Federación, 31 de agosto de 1958*

(27) *Id.*

administrativos establecidos en otros países o tomando en cuenta legislación extranjera, tal como se menciona en la exposición de motivos de la ley supracitada, que indica "...El crear una ficción para el silencio de las autoridades está ya consagrado en la legislación europea y la ley la adopta de acuerdo además con las últimas orientaciones de la doctrina..."(28), también lo es que se creó imponiéndole al mismo, el sello de nuestro derecho, como lo es el que se haya previsto en el procedimiento contencioso administrativo el trámite oral, mencionando: "El ejecutivo espera que el procedimiento oral, cuyas excelencias son generalmente reconocidas, y que en México se ha experimentado ya, cuando menos en alguno de sus rasgos más importantes, en asuntos de amparo y en las controversias civiles del orden común, a partir de la vigencia del Código de Procedimientos Civiles en vigor, permitirá que se haga una pronta y eficaz justicia en los asuntos fiscales."(29)

Así, podemos concluir que efectivamente nuestro Tribunal Fiscal Federal tiene cierta similitud con el Consejo de Estado Francés, por lo que se refiere a este en su función de Juez de la Administración, por lo que sí existe influencia de la doctrina francesa en la creación de aquel, destacando por su importancia, el hecho de que nuestro Tribunal Fiscal, tiene características especiales en las que se puede apreciar la existencia de algunas instituciones jurídicas de México, como lo es el juicio de amparo, ya que en la multicitada exposición de

---

(28) *Id.*

(29) *Id.*

motivos de la ley de justicia fiscal, tambien se manifiesta: -"Entre las partes del juicio se coloca al coadyuvante de la administración, lo que por demás no constituye una novedad, dada la experiencia mexicana sobre el tercero perjudicado en los juicios de amparo." (30)

Asimismo, se establece la procedencia del Juicio de Amparo, cuando los particulares se vean afectados en sus intereses juridicos por causa de los agentes del fisco que se nieguen a obedecer las resoluciones del Tribunal Fiscal.

Así pues, confirmando lo anterior, podemos decir que el Tribunal fiscal de la Federación, no obstante haber nacido bajo la influencia de doctrina extranjera, ha sido creado por juristas mexicanos, quiénes imprimieron, indudablemente, características netamente mexicanas.

#### 4.- NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

El Tribunal Fiscal de la Federación nace a la vida jurídica mediante la Ley de Justicia Fiscal del 31 de agosto de 1936, promulgada por el General Lázaro Cárdenas, entonces Presidente de la República Mexicana.

Según la exposición de motivos de dicha ley, esta fue dictada en ejercicio de las facultades que para la organización de los servicios hacendarios fueron concedidos al Ejecutivo Federal por decreto de 30 de diciembre de 1935.

También indica: "El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica

---

(30) Id.

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..."(31)

De la misma ley que lo crea, se desprende su inconfundible naturaleza de tribunal administrativo que se ubica dentro de la estructura del Poder Ejecutivo Federal, encargado de resolver controversias administrativas, específicamente de índole fiscal.

No obstante lo establecido en la exposición de motivos de mérito, la creación de este tribunal estableció una serie de cuestiones que fueron motivo de debate en los principales foros jurídicos de la época, tal es el caso de la ubicación de dicho tribunal que, según el maestro Jorge Carpizo, se encuentra dentro del marco del Poder Judicial por las siguientes razones:

"1.- Son tribunales, similares a los judiciales con plena autonomía e independencia.

2.- Sus resoluciones son revisadas por el Poder Judicial Federal, es decir, no son tribunales decisivos de última instancia, sino que también, como cualquier otro tribunal, sus decisiones llegan a una unidad: a una corte de jerarquía superior del Poder Judicial Federal.

---

(31) *Id.*

3.- En principio los Magistrados gozan de las mismas garantías individuales que los integrantes de otros tribunales; y

4.- La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es obligatoria, así como la de los Tribunales Colegiados que funcionan dentro de su jurisdicción territorial."<sup>(32)</sup>

Otra de las características de este tribunal que se encuentra consignada en la exposición de motivos de la ley que lo crea y en el articulado de la misma, es la que señala que el tribunal fiscal será un tribunal que emitirá sus fallos sin que estos sean revisables con posterioridad por ningún otro órgano ministerial.

Asimismo, nace con la característica de ser un tribunal de simple anulación, lo que significa que limitará el alcance de sus sentencias a la anulación del acto administrativo impugnado.

Por lo que se refiere a la competencia del tribunal fiscal, originalmente, en el artículo 14 de la ley de justicia fiscal, se estableció que éste podría conocer de:

1.- Las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de Organismos Fiscales autónomos que determinaran un crédito fiscal; lo fijaran en cantidad líquida o bien dieran las bases para su liquidación.

2.- De las resoluciones que impusieran sanciones por

---

<sup>(32)</sup> CARFIZO, Jorge. Bases Constitucionales de los Tribunales Administrativos. Revista del Tribunal Contencioso Administrativo del D.F., No. 1, México, 1o. de julio de 1972, Vol.1, p. 233.

infracciones a las leyes fiscales o bien constituyeran responsabilidades administrativas en materia fiscal.

3.- Contra cualquier resolución en materia fiscal que causara un agravio irreparable a través de algún medio de impugnación administrativo.

4.- Las controversias surgidas con motivo de la facultad económico coactiva por parte del Estado.

5.- De aquellas resoluciones que fincaran una negativa a devolver por el Estado lo ilegalmente percibido.

6.- Finalmente, a los juicios que iniciaran las autoridades en que se tuviera por objeto declarar nula una resolución que le sea favorable a un particular.

En el artículo 160 del Código Fiscal de la Federación de 1938, se adopta el mismo esquema competencial.

Posteriormente y como consecuencia de una mejor sistematización por parte del legislativo, se establecieron en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las atribuciones correspondientes al pleno como a las Salas.

Actualmente, la competencia del Tribunal se encuentra prevista por el artículo 23 de su Ley Orgánica, que sustancialmente establece que este tribunal es competente para conocer los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que causen un agravio en materia fiscal y que sean emitidas por autoridades de la Administración Pública Federal.

Otra característica del Tribunal Fiscal, es el hecho de que se trata de un órgano colegiado.



La actual estructura del Tribunal Fiscal de la Federación, quedó establecida mediante reforma a su Ley Orgánica, publicada en diciembre de 1982, en el Diario oficial de la Federación, integrándose aquel por una Sala Superior y dieciséis salas regionales, con tres magistrados cada una y la superior por nueve magistrados incluido el presidente.

Como podemos observar, el Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano colegiado, que aún con sus similitudes con los Tribunales que pertenecen al Poder Judicial Federal, es un tribunal de naturaleza administrativa, que deriva de su competencia exclusivamente para resolver controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública Federal, y no obstante que sus fallos son recurribles mediante el juicio de amparo, no pierde esa naturaleza, toda vez que la misma emana de la ubicación que tiene dentro del Poder Ejecutivo del que depende.

## **CAPITULO II**

### **EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL**

- 1.- EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO REGULADO POR EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.
- 2.- COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.
- 3.- LAS PARTES EN EL JUICIO DE NULIDAD.
- 4.- IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.
- 5.- LA DEMANDA Y CONTESTACION DE LA DEMANDA.
  - 5.1 LA NEGATIVA FICTA.
  - 5.2 AMPLIACION A LA DEMANDA Y AMPLIACION A LA CONTESTACION DE LA DEMANDA.
- 6.- INCIDENTES.
- 7.- LAS PRUEBAS EN EL JUICIO DE NULIDAD.
- 8.- CIERRE DE INSTRUCCION Y SENTENCIA.

## EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

### 1.- EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO REGULADO POR EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

A lo largo de nuestra historia hemos podido observar que una de las principales preocupaciones de los legisladores mexicanos, ha sido el garantizar a los particulares, el control de la legalidad de las actuaciones de la administración pública. En este sentido, podemos destacar como aportación mexicana, el Juicio de Amparo previsto en nuestra Constitución Federal.

Sin embargo, con el paso del tiempo, se han ido creando otros medios de control que han venido a reducir la carga de trabajo de los Tribunales Federales, tales medios de control son los siguientes:

"a) La creación de recursos o instancias ante las propias autoridades administrativas que constituyen una forma de autocontrol de la legalidad de sus actos por parte de la propia administración.

b) La creación, en los términos de la fracción I del artículo 104 Constitucional, de 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 y los particulares." (33)

Con las características mencionadas en el párrafo anterior.

(33) KATE, Dionisio J. Derecho Procesal Fiscal, 2a. Edición, Edit. Themis, México, D.F., p. 233.

fue creado el Tribunal Fiscal de la Federación, mediante la Ley de Justicia Fiscal de 1936, el procedimiento que se sigue ante este Tribunal se conoce con el nombre de PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, que se regula por el título VI, Capítulo I, del Código Fiscal de la Federación.

El Contencioso Administrativo, es un procedimiento de estricto derecho y la función del Tribunal Fiscal es la de dirimir controversias y decir el Derecho, que son las mismas funciones de los Tribunales Judiciales. También se le conoce con el nombre de Juicio de Nulidad, dada la naturaleza de las resoluciones que emiten las Salas de este Tribunal.

En efecto, desde la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se estableció que el contencioso que se regulaba, era lo que la doctrina conoce como el contencioso de anulación, y que el Tribunal no tendría otra función que la de declarar la nulidad o de reconocer la validez de actos o procedimientos, pero sin asumir nunca funciones que serían propias de la autoridad administrativa.

De conformidad a lo dispuesto por el artículo 231 del Código Fiscal Federal, cualquier cuestión que se plantee en este procedimiento, deberá resolverse de acuerdo a lo que se haya planteado en la demanda y la contestación y conforme a las pruebas ofrecidas.

"Este procedimiento hace antítesis al contencioso de plena jurisdicción, ya que el tribunal no tiene todos los poderes habituales de juez, no puede más que pronunciar la anulación del

acto que es puesto a su consideración, pero sin modificarlo ni menos aún dictar uno nuevo." (34)

Se puede deducir, entonces, que el juicio de nulidad no es un juicio de equidad, tampoco es un juicio en que se permita la suplencia de la deficiencia de las partes y como su nombre lo dice, es un juicio de anulación, donde se anulará una resolución o un procedimiento, siempre que se viole la ley de alguna manera.

Existen diversos tipos de contencioso administrativo, pero sólo dos son los que adquieren gran importancia, por ser los dos grandes tipos de Contencioso Administrativo, éstos son:

a) CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACION

Es el procedimiento mediante el cual se resuelven las controversias suscitadas entre el particular y la administración pública, en que el Juez simplemente anula el acto administrativo impugnado o bien reconoce la validez del mismo.

b) CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCION

"Consiste en un reconocimiento Jurisdiccional de un derecho violado y la reparación de esa violación por la reforma del acto que lo vulnera.. Es tal porque protege un derecho subjetivo del contribuyente, procede a dictar su resolución en la cual no sólo anula el acto administrativo impugnado, sino que al dictar su resolución condena a su emisor, a quien obliga a que respete lato sensu el derecho subjetivo reclamado, e inclusive, puede reformar o substituir el acto administrativo impugnado

---

(34) *Id.*

produciendo sólo efectos de cosa juzgada entre las partes." (35)

#### **Diferencia entre ambos tipos de Contencioso Administrativo.**

Según Dionisio J. Kaye, en su Derecho Procesal Fiscal, son las siguientes:

- En el de Plena Jurisdicción se alega violación del derecho subjetivo.
- En el de anulación, se alega violación de la ley.
- En el de Plena Jurisdicción existen medios para hacer cumplir sus resoluciones.
- En el de anulación no se cuenta con esos medios.
- En el de Plena Jurisdicción, el efecto de la sentencia es inter partes.
- En el de anulación, el efecto es erga omnes.

Esto último significa, que en el contencioso administrativo de anulación, la sentencia produce efectos aún contra autoridades que no fueron señaladas como demandadas.

La diferencia fundamental, entre estos dos tipos de contencioso administrativo, radica en que las facultades del juez en el de anulación únicamente se limita a anular el acto o procedimiento sometido a su jurisdicción y en el de Plena Jurisdicción puede adoptar cuantas medidas sean necesarias para satisfacer las pretensiones del demandante y hacer cumplir la ley.

El contencioso administrativo que se aplica en el Tribunal

(35) CERVANTES MONTENEGRO, Joaquín. El Cumplimiento de las Sentencias que emite el TFE. TFF Colección de Estudios. Vol. X, México, D.F., 1988, p.87.

Fiscal de la Federación, es el de anulación, ya que este tribunal no puede ejecutar sus propias sentencias, y en caso de incumplimiento por parte de la autoridad demandada, de lo resuelto por dicho tribunal, el demandante deberá acudir a los Tribunales Judiciales Federales, para obtener el mandato de exigibilidad o de cumplimiento.

En algunos casos, el Tribunal Fiscal recoge algunas características del Tribunal de Plena Jurisdicción, que le permiten una mejor impartición de justicia administrativa, un ejemplo es cuando se declara que el acto viola la ley aplicada, en estos casos el Tribunal fiscal, además de declarar la nulidad del acto, señala las bases conforme a las cuales debe dictarse la nueva resolución.

No obstante lo anterior, en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se establece que el contencioso que se regula es el de anulación, por esta razón, el Tribunal Fiscal de la Federación no puede tomar el lugar de la autoridad y dictar en su sentencia la resolución que corresponda a derecho.

Así pues, y aun cuando al Tribunal Fiscal de la Federación se le ha ido incrementando su competencia, además de que la Ley creadora del mismo ha sido derogada desde la promulgación del Código Fiscal de la Federación, del 30 de diciembre de 1938, por disposición de su artículo segundo transitorio, se ha reconocido por tradición al Tribunal Fiscal de la Federación, la naturaleza de Contencioso de Anulación, al procedimiento ventilado ante sus Salas.

## 2.- COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

La competencia del Tribunal Fiscal de la Federacion está prevista en el artículo 23 de su Ley Orgánica. De acuerdo a lo establecido por este, las Salas de dicho tribunal, tendrán competencia para resolver asuntos que estén previstos en leyes administrativas, que así lo señalen.

"Artículo 23.- Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra resoluciones definitivas que se indican a continuación:

X.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal."

Así pues, tenemos que la competencia del Tribunal Fiscal, desde su creación ha sido ampliada paulatinamente, y el precepto legal citado deja abierta la posibilidad de que se le atribuya competencia mediante otras leyes, además de la competencia específica que se requiera en el mismo, a saber:

Las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación serán competentes para conocer en juicios que se inicien contra resoluciones:

"Artículo 23.-...

I.- 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 percibidos por el Estado;



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."

"Estos cuatro casos tienen en común aludir a controversias por ingresos de naturaleza fiscal (sea que deriven de tributos, productos o aprovechamientos), que fueron las que inicialmente se otorgaron como competencia y de ahí el nombre como se conoce al tribunal de anulación que en materia federal existe: TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION"(36)

Según el maestro Margain Manautou, en su obra de lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, estos casos podemos denominarlos como el caso general de anulación, quedando comprendidos dentro de éste, "los juicios de anulación que promuevan las autoridades contra resoluciones favorables a los particulares, dictados con violación de las leyes aplicadas, que versen sobre materia fiscal, que se refieran a alguno de los cuatro casos antes señalados."(37)

Por lo que se refiere a los casos especiales, tenemos que estos comprenden, tanto los que preve la Ley Organica del Tribunal Fiscal, como los que derivan de las leyes especiales.

"Artículo 23.-

V.- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que conceden las leyes en favor de los miembros del Ejercito, de la Fuerza Aérea y de la Armada

(36) MARGAIN MANAUTOU, Emilio, De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, 4a. Ed., Edit. Porrúa, Mexico, 1980, p. 70

(37) Id.

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.

Cuando 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; cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal 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 Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Departamento del

Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades;

IX.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se consideraran definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de este sea optativa para el afectado."

Como se puede apreciar de la transcripción anterior, se deduce la inconfundible naturaleza fiscal federal, del Procedimiento Contencioso Administrativo que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación, así como la naturaleza administrativa de dicho tribunal, que no solamente conoce sobre actos administrativos que ocasionen un agravio en materia fiscal a los particulares, sino también se le concede competencia sobre la interpretación y cumplimiento de contratos administrativos, cuyo conocimiento sería contrario al principio de la competencia jurisdiccional, someter a tribunales Civiles.

Dada la naturaleza de los juicios que se ventilan ante el Tribunal Fiscal, y toda vez que éste conoce sobre controversias que surjan entre particulares y el Estado, su competencia se ha prestado a confusión, por lo que es importante señalar, de ese tipo de controversias, los casos en que el citado tribunal es incompetente:

a) Para conocer de la inconstitucionalidad de leyes, ya que tal facultad le corresponde al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo.

b) Para conocer sobre actos políticos o de gobierno del Poder Ejecutivo, ya que estas escapan al control jurisdiccional al que se someten los actos administrativos.

"La política hacendaria que el Poder Ejecutivo marca, constituye un acto de gobierno que no puede ser impugnado ante el Tribunal Fiscal de la Federación."(38)

c) Para conocer de inconformidades sobre actos del Poder Judicial, ya que, de hacerlo, se violaría el principio de División de Poderes consagrado en la constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anteriormente expuesto, podemos concluir que el Tribunal Fiscal de la Federación, es un tribunal al que únicamente le compete conocer sobre sentencias definitivas, emitidas por las autoridades de la administración pública federal, que expresamente le otorguen las leyes, así como las previstas por el artículo 23 de su Ley Orgánica.

### **3.- LAS PARTES EN EL JUICIO DE NULIDAD**

En el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, o juicio de nulidad, intervienen como partes interesadas: EL ACTOR O DEMANDANTE, EL DEMANDADO Y EL TERCERO INTERESADO.

#### **1.- EL ACTOR O DEMANDANTE.**

Según el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 200, la parte actora o demandante se puede constituir, en términos generales, por el particular, quien puede impugnar las resoluciones definitivas emitidas por una autoridad administra-

---

(38) *Ibid.* p. 35

tiva que le cause un agravio o afecten sus intereses juridicos y, como caso de excepcion, la autoridad administrativa tiene tal carácter, cuando pretende revocar una resolucio n emitida por la misma, que favorece los intereses de un particular.

Cuando se trate de dos o más demandantes, se debe designar de entre ellos a un representante comun, en caso de no hacerlo, el magistrado instructor de la Sala que conozca del asunto, lo hará en rebeldía.

Lo anterior procederá únicamente cuando se trate de resoluciones conexas que afecten los intereses de todos los promoventes, en caso de que no se promueva en los términos supracitados, se tendrá por no interpuesta la demanda.

En su demanda, el actor podrá autorizar a licenciado en derecho. "para que a su nombre reciba notificaciones, así como para hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos o interponer recursos."

2.- EL DEMANDADO.

Pueden ser demandados, según el artículo 148 del Código Fiscal:

- 1.- La autoridad que dictó la resolución impugnada.
- 2.- El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad solicite la autoridad administrativa.
- 3.- El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, de la que dependa la autoridad emisora del acto impugnado.

4.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando se controviertan los actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales o bien, cuando se controvierta el interés fiscal de la federación.

Cuando el demandante omita señalar como demandada a alguna autoridad que a criterio del tribunal deba ser parte en el juicio, de oficio, la Sala que conozca del asunto, deberá correrle traslado para que la conteste dentro del término legal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ya no es indefectiblemente parte en todos los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal, sino solo cuando el acto impugnado lo haya emitido una autoridad dependiente de ella o autoridad coordinada en ingresos federales y en aquello en que se controvierta el interés fiscal y siempre que ella considere que deba apersonarse en el juicio.

Las autoridades, sea que actúen como parte demandada o parte actora, podrán nombrar delegados autorizados para hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos.

### 3.- EL TERCERO INTERESADO.

Por lo que respecta al tercero, este será el que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Es decir, el tercero es parte interesada en apoyar la defensa que la autoridad haga de la resolución impugnada.

"...El tercero es poseedor de un derecho que sufrirá menoscabo si la autoridad administrativa, que le otorgó ese

derecho, es vencida en juicio, por lo que, para que la sentencia que se dicte pueda depararle consecuencias jurídicas, de darse aquel supuesto, debe llamársele a juicio a fin de que exponga lo que a su derecho convenga." (39)

Deberá apersonarse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación de la demanda, cumpliendo con los requisitos de la demanda o de la contestación, debe justificar, asimismo, su derecho para intervenir, anexando documento en el que acredite su personalidad, exhibir las pruebas documentales en las que funde su derecho y en su caso el cuestionario para peritos.

Las partes solas pueden comparecer en juicio de nulidad, debidamente apersonadas.

En el caso de las autoridades, éstas deberán seguir las reglas que se establezcan en los reglamentos internos de la dependencia de la Administración Pública Federal, incluso las contenidas en acuerdos delegatorios de facultades que hayan sido publicados en el Diario Oficial de la Federación.

En cuanto a los particulares, exhibirán escritura notarial, en la que conste el mandato para pleitos y cobranzas, o en su caso, poder firmado y ratificado ante Notario Público.

#### **4.- IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**

El artículo 202, del Código Fiscal de la Federación, contempla una serie de causales de improcedencia del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

---

(39) KAYE, Dionisio J. Ob. Cit. p. 242.

En la fracción I, del citado artículo, se establece que el Juicio de Nulidad es improcedente contra actos que no afecten los intereses jurídicos del demandante. "Esta fracción, es la antítesis del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que señala que el juicio procede contra todo acto que cause un agravio en materia fiscal. Debe entenderse que no se causa un agravio en materia fiscal. Debe entenderse que no se causa un agravio cuando no se interpone ninguna obligación ni se lesiona ningún derecho preexistente." (40)

La fracción II, menciona que no procede el juicio de nulidad contra actos cuya impugnación no corresponda conocer a dicho tribunal, es decir, que el Tribunal fiscal no sea competente para conocer sobre el acto impugnado.

En páginas anteriores, vimos que el Tribunal Fiscal no puede conocer sobre inconstitucionalidad de leyes, actos políticos y sobre inconformidades del Poder Judicial.

La fracción III, equivale a lo que en otras materias conocemos con el nombre de cosa juzgada, toda vez que, resulta improcedente el juicio de nulidad contra actos que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el mismo Tribunal fiscal, cuando se cumplan los siguientes supuestos:

- a) Que haya identidad de partes.
- b) Que se trate del mismo acto impugnado.

Aunque los conceptos de violación en que se funde la impugnación sean diversos.

Por lo que hace a la fracción IV, del citado numeral, ésta contempla el consentimiento como causa de improcedencia y



precisa: "...Entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos que señala este código."

Al respecto, debe entenderse que el recurso o medio de defensa sea de los previstos por el Código Fiscal de la Federación, o en alguna Ley Fiscal o Administrativa, pero no en disposiciones que no tengan ese carácter, como pueden ser los reglamentos o acuerdos no fiscales o administrativos.

Asimismo, debe de tratarse de recursos o medios de defensa con carácter de obligatorios, es decir, que no sea optativo para el particular interponerlo o no, como es el caso del recurso de revocación previsto en el artículo 117. del Código de la materia, el cual se puede interponer, o bien acudir directamente al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La fracción V, equivaldría a lo que doctrinalmente conocemos como litispendencia, ya que se refiere a la improcedencia del Juicio de Nulidad, en contra de actos que sean materia de recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante la autoridad administrativa o ante el propio Tribunal Fiscal.

Asimismo, se preve que el juicio ante el Tribunal Fiscal, es improcedente contra resoluciones administrativas conexas a otro acto que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente. "Tiene por objeto procurar que las resoluciones conexas se impugnen en la misma vía y no se de

lugar a juicios que no pueden ser resueltos sino hasta que se emita resolución en un recurso o viceversa." (41)

Para los efectos de esta fracción, tienen que concurrir, para que exista conexidad, los siguientes requisitos:

I.- Que las partes sean las mismas y que se invoquen idénticos agravios:

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

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

La fracción VIII, establece la improcedencia del juicio de nulidad contra actos que hayan sido impugnados en procedimiento judicial.

La fracción IX, señala que es improcedente el juicio de nulidad contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicado concretamente al promovente.

La fracción X, señala que cuando no se haga valer agravio alguno, será improcedente el juicio de nulidad. Esto es, en ocasiones las demandas presentadas ante el Tribunal fiscal de la Federación, expresan muchos motivos de inconformidad, pero en ningún momento precisan que parte de la resolución o acto impugnado lesiona sus intereses jurídicos y por lo mismo no se

---

(41) *Idem.* p. 243

puede resolver si efectivamente es ilegal o no.

La fracción XI, habla de la inexistencia del acto reclamado, por lo que, en este casos, el juicio carece de documento base de la acción y de materia de controversia.

La última fracción deja abierta la posibilidad de que la improcedencia derive de alguna disposición del mismo Código, o bien de las leyes fiscales especiales.

La procedencia del juicio de nulidad, según lo establece el precepto legal en estudio, será tramitada aún de oficio.

Cuando al momento de la presentación de la demanda, se advierta una de las causales de improcedencia previstas en la ley, el magistrado instructor, tiene facultades para desechar de plano la demanda.

Por otra parte, cuando la causal de improcedencia se descubra posteriormente, durante el procedimiento, se da el SOBRESEIMIENTO.

Al respecto, cabe señalar que "salvo que se trate de desistimiento del actor o revocación de la resolución impugnada, el sobreseimiento sólo podrá ser decretado por la Sala en audiencia y en los casos apuntados por el Magistrado Instructor en cualquier momento antes de esta." (42)

Sobreseer significa cesar en una instrucción y dejar sin curso ulterior un procedimiento. En materia procesal fiscal, el artículo 203, del Código Fiscal de la Federación, nos indica en que casos procede el sobreseimiento del juicio de nulidad, a saber:

---

(43) KAYE, Dianisio J. Op. Cit., p. 249.

I.- Por desistimiento del demandante.

II.- Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

III.- En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisibile o si su muerte deja sin materia el proceso.

IV.- Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.

V.- En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

el sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.

Cuando se trate de desistimiento del demandante o haya revocación de la resolución impugnada por la autoridad, se procederá de inmediato, por parte del magistrado instructor, a dictar el sobreseimiento, por quedar el juicio sin materia, igualmente sucederá cuando la autoridad se allane a las pretensiones del actor.

Las autoridades demandadas, al objetar el acto de admisión de demanda, plantean como consecuencia, el sobreseimiento del juicio. Generalmente sucede en los siguientes casos:

- a) Cuando la presentación de la demanda es extemporánea.
- b) Cuando no se acredite la personalidad.
- c) La resolución impugnada no es definitiva, no lesiona un interés o no causa un agravio o perjuicio, no sea personal y concreta, no conste por escrito, sin estar en el caso de negativa ficta, o bien no es nueva.

En estos casos, el juicio debe seguir todo su trámite hasta el cierre de la instrucción, momento en el cual, y antes de examinarse el fondo del asunto, la Sala resolverá respecto de la objeción y de resultar procedente, se dictará el sobreseimiento."(43)

#### 5.- LA DEMANDA Y CONTESTACION DE LA DEMANDA.

Este punto es de suma importancia para nuestro estudio, ya que de estos actos: demandar y contestar la demanda, se deriva la necesidad de la prevención o de requerimiento en el juicio de nulidad.

El Código Fiscal de la Federación establece ciertos requisitos, llamémosles esenciales y secundarios, para que la demanda de nulidad o contestación a ésta, se presenten ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

##### **De la demanda.**

En el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, como en todo proceso, la demanda constituye el acto inicial, y la primera actividad encaminada a la resolución del Tribunal. En ésta, se establecen las pretensiones del demandante y los fundamentos de la misma.

La demanda deberá reunir ciertos requisitos legales que, esencialmente no difieren de aquellos que deben satisfacerse en cualquier otra área del Derecho Procesal.

En cuanto al lugar de su presentación, "la demanda puede presentarse directamente ante la Sala Regional en cuya circuns-

---

(43) MARGAIN MANUTEGU, Emilio. Op. Cit., p. 172

cripción radique la autoridad que emitió la resolución que se impugna o bien enviarse por correo registrado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sede de dicha Sala, siempre que el envío se efectue en el lugar en que haya surtido efectos la notificación. "(44)

El artículo 207, tercer párrafo del Código fiscal de la Federación señala: "Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en 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 se debe presentar dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado, según lo establece el primer párrafo del artículo supracitado.

Cuando la modificación del acto impugnado se haya efectuado por edictos, el término comienza a correr a partir del día siguiente de la última publicación.

Según lo establece el precepto legal en cita, "cuando el

---

144) Ib.

interesado fallezca durante el plazo para iniciar el juicio, el plazo se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión."

Tratándose de la impugnación de una negativa ficta, no corre en perjuicio del demandante el término para la presentación de la demanda, sino que es potestativo el impugnar la resolución negativa ficta una vez transcurrido los cuatro meses de plazo, desde que se presentó la instancia o petición, o bien seguir esperando que se produzca la resolución por escrito.

Los elementos que debe reunir una demanda de nulidad, se precisan en el artículo 208, del Código Fiscal de la Federación, que a la letra dice:

"Artículo 208.- La demanda deberá indicar:

I.- El nombre y domicilio fiscal y, en su caso, clave del Registro Federal de Contribuyentes y domicilio para recibir notificaciones del demandante.

II.- La resolución que se impugna.

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

IV.- Las pruebas que ofrezca.

En caso de que ofrezca la prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deba versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas.

VI.- La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado;

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

Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II, III y IV, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta."

A la demanda se deberán anexar los siguientes documentos:

1.- El documento con el que se acredite la personalidad del promovente, ya sea que este comparezca como representante o apoderado legal de persona física o moral, salvo que en la resolución impugnada se le haya reconocido tal personalidad, ya que en este caso no hay por qué acreditarla.

2.- El documento base de la acción, que consiste "En el que conste el acto impugnado, o en su caso, de la instancia no resuelta por la autoridad." En el caso de que el demandante no tenga en su poder dicho documento, deberá solicitar copia certificada del mismo ante la autoridad que lo emitió y si no es posible obtenerla dentro del término legal para interponer la demanda de nulidad, presentará su demanda exhibiendo la copia de la solicitud sellada por la oficialía de partes de la autoridad, para que la demandada, al producir su contestación la adjunte, en caso de presentar copia simple del acto impugnado, se desechará la demanda.

3.- Exhibir original de la constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo, si la notificación fue por edictos



deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que esta se hizo.

4.- Una copia del escrito de demanda para cada autoridad señalada como demandada y una más en caso de señalar como parte a un tercero. A la copia para el titular de la que dependa la autoridad demandada, se le anexará copia simple de los documentos que se adjuntaron a la demanda.

5.- En su caso, el cuestionario que deba desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el actor.

6.- Las pruebas documentales ofrecidas en el escrito de demanda. "Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlos a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren, para que a su costa, se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible.

Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia certificada de las originales.

"Cuando no se adjunten a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el magistrado instructor tendrá por no ofrecidas las pruebas, o se trata de los previstos en las fracciones I a IV, se tendrá por no presentada la demanda.

Como podemos observar, la ley nos señala respecto de la demanda de nulidad, los requisitos que ésta debe reunir, asimismo, nos indica claramente que sucede con la omisión de algunos de estos requisitos.

En tal virtud, podemos hablar de requisitos esenciales y secundarios. La omisión de un requisito esencial, daría lugar al desechamiento de la demanda o, en su caso, de las pruebas ofrecidas.

En resumen, tenemos que la demanda será desechada, cuando no se señale:

a) Nombre y domicilio fiscal del demandante y, en su caso el Registro Federal de Contribuyentes.

b) La resolución que se impugna.

c) Autoridad o autoridades demandadas.

d) Los agravios que le causa el acto impugnado.

Asimismo, se tendrá por no presentada la demanda cuando no se adjunten a la misma los siguientes documentos:

a) Copias suficientes para los traslados de ley.

b) El documento con que el promovente acredite su personalidad en el juicio.

e) La resolución en la que consta el acto impugnado.

d) La constancia de notificación del acto impugnado.

Si no se adjuntan las pruebas ofrecidas en el escrito de demanda, éstas se tendrán por no ofrecidas.

En el escrito de demanda, debe precisarse de manera específica, cuales son las causales de ilegalidad de que adolece la resolución impugnada.

#### **De la contestación.**

"El escrito en que el demandado evacúa el traslado de la demanda y da respuesta a ésta, se denomina Contestación de la

demanda que es, además, el documento con el que proliamente se fija la controversia e inicia el juicio." (45)

El magistrado instructor, al admitir la demanda, deberá ordenar en el auto admisorio, se corra traslado de la misma a las autoridades demandadas y al tercero, si es que lo hubiere, éstos tendrán un término de cuarenta y cinco días hábiles, para producir su contestación el cual empezará a correr a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la demanda.

El término para contestar la demanda, corre individualmente para cada una de las autoridades emplazadas.

El escrito de contestación de la demanda, en esencia, debe formularse en los mismos términos que el de demanda, por lo que hace a los puntos comunes a ambos escritos, de conformidad a lo que establece el artículo 213 del Código Fiscal de la Federación, que a la letra dice:

"Artículo 213.- El demandado en la contestación de la ampliación de la demanda expresará:

I.- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.

II.- Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

III.- Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como

(45) *Ibidem*, n. 252.

ocurrieron, según sea el caso:

IV.- Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los agravios.

V.- Las pruebas que ofrezca.

En caso de que ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deba versar y se señalarán los nombres y domicilio del perito o de los testigos.

Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

Para los efectos de este artículo, será aplicable lo dispuesto en el último párrafo del artículo 208 de este código.

Cuando la demanda no sea contestada en tiempo y forma o sea extemporánea su presentación, cuando sin causa justificada el demandado no exhibe las documentales que le hayan sido requeridas, o bien en la misma no se haga referencia a todos los hechos y agravios esgrimidos en el escrito de demanda, "se tendrán como ciertos los hechos que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas por los demandados, las aseveraciones del demandante resulten desvirtuadas." (46)

De conformidad a lo que establece el último párrafo del artículo 228 Bis, del Código Fiscal Federal, "los autos que admitan la demanda, la contestación, la intervención del tercero perjudicado o alguna prueba, podrán ser objetados por las partes, mediante escrito que presentarán en el plazo de quince días, objeción que se decidirá en la resolución que ponga

---

(46) *Idem.*

fin al juicio o en la sentencia respectiva." En estos casos las autoridades podrán solicitar el sobreseimiento del juicio.

Al escrito de contestación, al igual que al de demanda, deberán adjuntarse documentos, que conforme a lo dispuesto por el artículo 214 del Código Tributario, deben ser:

"Artículo 214.- El demandado deberá adjuntar a su contestación:

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 cuestionado que deba desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.

IV.- (Derogada)

V.- (Derogada)

VI.- Las pruebas documentales que ofrezca.

Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este artículo, excepto aquellos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.

Para los efectos de este artículo serán aplicables, en lo conducente, los dos últimos párrafo del artículo 209."

De lo anterior podemos concluir que la contestación de la demanda debe reunir ciertos requisitos, que al no producirse, provocarían el desechamiento de la contestación o bien de las pruebas, o en su caso, que se presuman ciertos los hechos

afirmados por el actor, siempre que no sean desvirtuados por alguna de las pruebas rendidas por las autoridades.

Es importante mencionar que si alguna de las partes en este procedimiento, por error, olvido, ignorancia o negligencia omite alguno de los requisitos esenciales, el magistrado instructor no podrá prevenir al promovente para que corrija su omisión.

### 5.1 LA NEGATIVA FICTA.

"La negativa ficta es una figura jurídica en virtud de la cual cuando una petición instancia o recurso fiscal por un particular, no es resuelto en un plazo de cuatro meses, se entiende resuelta negativamente." (47)

Esta figura se reglamenta, para materia exclusivamente tributaria, desde la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y del primer Código Fiscal de la Federación, del primero de enero de 1939, al expresar en su artículo 162 que: "El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije o a falta de término estipulado, en noventa días."

Asimismo, le otorgaba derecho a los particulares que demandaran este tipo de resolución, a ampliar la demanda en el término de quince días, siguientes a la contestación que hiciera la autoridad de la demanda.

Esta figura tiene como fundamento constitucional, el artículo octavo de nuestra Ley Fundamental, ya que en dicho precepto, se recoge la garantía de libertad conocida como

---

(47) *Ibid.*

derecho de petición, de acuerdo al cual, todo individuo puede formular peticiones a la administración pública, quien esta obligado a contestar la petición que sea formulada por escrito de forma pacífica y respetuosa.

La negativa ficta consiste en la existencia de una resolución contraria a los intereses del particular, derivada del silencio de la autoridad.

Actualmente encontramos el fundamento legal en el artículo 37 del Código fiscal de la Federación que a la letra dice:

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

Quando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido."

"La resolución negativa es, pues, una ficción de la ley al atribuirle un significado al silencio de la autoridad: se entiende que se resuelve en sentido negativo a lo que el particular solicita en su instancia o petición, de aquí que se opine que cuando se demande la nulidad de una resolución negativa, hay que atacar el silencio de la autoridad como si se tuviera por escrito la resolución negando lo solicitado, la

demandante tiene la obligación de exponer en su escrito de demanda, las causales de ilegalidad que demuestren la ilegalidad de la resolución negativa." (48)

En tratándose de resolución negativa ficta, quien asume la característica de autoridad demandada, es aquella ante quien se presentó la promoción no resuelta.

Resulta improcedente, al promover el juicio de nulidad, ampliar los argumentos expuestos en la petición formulada a la autoridad, ya que esto significaría sustraer a ésta de aspectos que no fueron de su conocimiento, y que quizás, si lo hubieran sido, se habría producido la respuesta.

En los casos en que impugne ante el Tribunal Fiscal una resolución negativa ficta, el actor tendrá derecho a ampliar su demanda.

## **5.2 AMPLIACION A LA DEMANDA Y AMPLIACION A LA CONTESTACION DE LA DEMANDA.,**

Estos puntos se estudiarán conjuntamente por la estrecha relación que tienen entre sí, ya que uno es consecuencia del otro y las causas que les dan origen son esencialmente las mismas.

La ampliación a la demanda está contemplada en el artículo 210, del Código de la materia, que dice:

"Artículo 210.- Se podrá ampliar la demanda, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que admite la contestación de la misma.

(48) MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Op. Cit. o. 70



en los casos siguientes:

I.- Cuando se impugne una negativa ficta;

II.- Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación;

III.- En los casos previstos por el artículo 209 bis.

El escrito de ampliación de demanda deberá indicar los datos previstos en el artículo 208 de este código, siendo aplicable en lo conducente el último párrafo del artículo 209 de este código, excepto a aquellos que ya hubiera acompañado al escrito inicial de demanda, siendo aplicable en lo conducente lo dispuesto en el último párrafo del citado artículo 209."

Respecto a la fracción III, del artículo transcrito, es importante conocer el contenido del artículo 209 bis, que establece:

"Artículo 209 bis.- Cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de los impugnables en el juicio contencioso administrativo, se estará a las reglas siguientes:

I.- Si el demandante afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hará valer en la demanda, en la que manifestará la fecha en que lo conoció.

En caso de que también impugne el acto administrativo, los conceptos de nulidad se expresarán en la demanda, conjuntamente con los que se formulen contra la notificación.

II.- Si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo expresará en su

demanda, señalando la autoridad a quien le atribuye el acto, su notificación o su ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia del acto administrativo y de su notificación, mismos que el actor podrá combatir mediante ampliación de la demanda.

III.- El tribunal estudiará los conceptos de nulidad expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación del acto administrativo.

Si resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, considerará que el actor fue sabedor del acto administrativo, desde la fecha en que se le dio a conocer en los términos de la fracción II, quedando sin efectos todo lo actuado en base a aquella, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, se hubiese formulado contra dicho acto.

Si se resuelve que la notificación fue legalmente practicada, y como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreseerá el juicio en relación con el acto administrativo combatido."

La ampliación de la demanda, dadas sus características, constituye en sí, la demanda misma o el complemento de ésta, por ser este escrito donde la parte actora expone las razones que a su juicio son suficientes para que se nulifique la resolución impugnada, en tal virtud y por tratarse del escrito más importante de la actora en el procedimiento, debe ir firmado únicamente por la misma persona que firmó el escrito de demanda, o bien por otra que acredite tener representación legal de la actora.

La ampliación de la demanda en los casos que señala el artículo 210 del Código fiscal, resulta procedente por obvias razones, ya que en estos casos, se dan a conocer los fundamentos de la resolución hasta la contestación de la demanda, es decir, el actor no conoce los agravios que le causa esta, hasta que la autoridad formula su contestación exhibiendo constancia del acto administrativo materia del juicio; asimismo, se ve en posibilidad de ofrecer nuevas pruebas si fuese necesario.

En el artículo antes transcrito, se contempla un caso especial, que está relacionado con la violación del procedimiento administrativo de notificación esto es, las notificaciones de un acto que pueda ser impugnado a través de un medio de defensa, se deben hacer personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, se deben hacer personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, en el supuesto de que no se cumpla con los requisitos legales, deja en estado de indefensión a los particulares, ya que aquellos obedecen a la importancia de las consecuencias que producen.

Este caso en particular, resulta muy importante, toda vez que si no se impugna la notificación ilegal de un acto administrativo, o la falta de esta, el desechamiento de la demanda por extemporánea sería inminente.

El artículo en mención establece la obligación de la autoridad demandada de exhibir, al contestar la demanda, constancia del acto administrativo y de su notificación. Esto significa que el actor, cuando alega no conocer el acto administrativo, realmente puede rebatirlo posteriormente a la

contestación, mediante la ampliación de demanda, en la que expresara los agravios que el mismo le causa, de ahí la gran importancia que tiene ésta figura jurídica dentro del juicio de nulidad.

Una vez ampliada la demanda, la autoridad demandada procede a formular su contestación a ésta, ahora sí con todos los elementos para formular su defensa y, en este caso, se aplican las disposiciones correspondientes a la contestación.

#### **6.- INCIDENTES**

La tramitación de los incidentes en el Juicio de Nulidad, se efectúa de conformidad a lo establecido por el artículo 228 bis, del Código de la materia.

Los incidentes son de dos tipos: los de previo y especial pronunciamiento y los que no lo son.

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento aluden a cuestiones que al plantearse impiden que el juicio siga su curso, mientras no se dicte la resolución que corresponda, por referirse a presupuestos procesales que puedan afectar o restarle validez al proceso. Son de especial pronunciamiento, porque han de resolverse mediante una sentencia interlocutoria que sólo concierne a la cuestión que lo provocó y no guarda relación con el fondo del juicio.

El artículo 217, del Código Tributario establece cuales son los incidentes de previo y especial pronunciamiento en el juicio contencioso administrativo, a saber:

- 1.- La incompetencia en razón del territorio.

- II.- El de acumulacion de autos.
- III.- El de nulidad de notificaciones.
- IV.- El de interrupción por causa de muerte o disolucion.
- V.- La recusacion por causa de impedimento.

Asimismo, establece que: "Cuando la promoción del incidente sea frivola e improcedente se impondrá a quien lo promueva una multa hasta de cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal."

Asimismo, los artículos 225 y 228, del Código Fiscal de la Federación, se hace alusión a los incidentes de SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN y el de FALSEDAD DE DOCUMENTOS, los cuales no se refieren a una cuestión que impida la continuación del juicio durante el trámite del incidente, pero que sí impiden que se cierre la instrucción en tanto no se resuelva.

**- Incidentes de previo y especial pronunciamiento**

**a) Incompetencia en razón del territorio.**

Se da cuando una demanda de nulidad se interpone ante una Sala Regional distinta a la de la adscripción territorial que corresponda a la autoridad que haya emitido la resolución impugnada.

**b) Acumulación de autos.**

Procede cuando las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios; o siendo las partes diferentes y se invoquen distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo.

Asimismo procede cuando independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos que sean uno antecedentes de los otros.

**c) Nulidad de notificaciones.**

Procede cuando, en perjuicio de alguna de las partes, se viola el procedimiento de notificación de las actuaciones hechas por el Tribunal durante el procedimiento, conforme a lo dispuesto por el artículo 253, del Código Fiscal.

**d) El de interrupción por causa de muerte o disolución.**

De acuerdo a lo previsto por el artículo 369, primer párrafo del Código Tributario, el proceso se interrumpe cuando muere o se extingue antes de la audiencia final del negocio, una de las partes, razón por la cual se interrumpe el juicio, en este caso, sin lugar a cerrar la instrucción, la interrupción durará el tiempo suficiente para que se apersona a juicio el representante de la sucesión.

Asimismo, procede la interrupción, de conformidad a lo dispuesto por el artículo en cita, segundo párrafo, cuando fallece el representante procesal del demandante, la interrupción durará el tiempo necesario para que la parte que ha quedado sin representación provea a su sustitución.

Lo anterior se aplicará en el juicio de nulidad tramitando el incidente conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, conforme a lo dispuesto por el artículo 124 del Código Fiscal.

**e) La recusación por causa de impedimento.**

Procede cuando en un caso concreto, alguno de los magistrados

dos que integran la Sala que conoce del asunto, coincide en alguna de las causales de impedimento previstas por el artículo 204 del Código Fiscal, y no se excusa de conocer de un negocio en el cual ocurra.

Estas causales son:

I.- Cuando tienen interés personal en el negocio.

II.- Sean 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.- Cuando han sido patronos o apoderados en el mismo negocio.

IV.- Cuando tienen amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes.

V.- Cuando han dictado el acto impugnado o han intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución.

VI.- Cuando figuran como parte en un juicio similar, pendiente de resolución.

VII.- Cuando están 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 el artículo en cita.

## **7.- LAS PRUEBAS EN EL JUICIO DE NULIDAD.**

En el Juicio de Nulidad, el Código Fiscal de la Federación,

admite el sistema libre de prueba, al disponer en el artículo 230, que en el juicio de anulación, son admisibles toda clase de pruebas, con la excepción de la confesional a cargo de las autoridades mediante absolución de posiciones.

El Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en esta materia, contempla los diversos medios de prueba, con la única limitante respecto a los mismos, de que estén reconocidos por la ley y vinculados con los hechos sujetos a prueba en el juicio.

El artículo 93 de este Código, cita como medios de prueba:

- La confesional
- La documental pública y privada
- Los dictámenes periciales
- El reconocimiento o inspección judicial
- La testimonial
- Fotografías, escritos y notas taquigráficas y en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.
- La presuncional

En el juicio de nulidad, el juzgador tiene un amplio arbitrio para valorarlas y ordenar su desahogo.

La carga de la prueba representa el gravamen que recae sobre las partes, que consiste en facilitar el material probatorio necesario al juez para formar su convicción sobre los hechos alegados por las mismas.

La carga de la prueba corresponde a los particulares, para que puedan desvirtuar los actos administrativos que impugnen, ya



que este favorece a su favor la presunción de legalidad.

El ofrecimiento de las pruebas en el Procedimiento Contencioso Administrativo en estudio, deberá nacerse en el escrito de demanda, debiendo adjuntarse a ésta, cuando se trate de documentales, con las copias necesarias para el traslado, a las partes que ocurren a juicio.

En cuanto al valor probatorio que las pruebas tienen en los juicios ventilados ante el Tribunal Fiscal, se señala que 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 la autoridad en documentos públicos; salvo si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, en cuyo caso solo prueban plenamente que se hicieron tales declaraciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Cuando se trate de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se tendrán como legalmente afirmados los hechos que consten en las actas respectivas.

El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas quedará a la prudente apreciación de la Sala que conozca del asunto.

#### **8.- CIERRE DE INSTRUCCION Y SENTENCIA.**

Una vez que la autoridad demandada ha entregado su contestación a la demanda o, según sea el caso, la demanda de ampliación, no existiendo prueba pendiente de desahogarse ni

cuestion o incidente en trámite que impida dictarse la sentencia, el magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito."(artículo 235, primer párrafo, Código Fiscal de la Federación)

**- Los alegatos.**

Se conoce como alegatos al escrito en que las partes hacen valer las razones, argumentos, doctrinas y puntos de hecho que favorezcan a sus pretensiones.

El artículo 235 del Código Fiscal, obliga al juzgador a tomar en cuenta el contenido de los alegatos que fueren presentados en tiempo y forma, lo que pone en ventaja a la parte que presente sus alegatos.

Lo establecido en el escrito de alegatos, no forma parte de la litis planteada en el juicio, ya que esta, únicamente se integra con la resolución combatida, la demanda y la contestación, por lo que ninguna de las partes puede aprovecharlos para mejorar sus argumentos expuestos en éstas.

Asimismo, el artículo en comento, establece que, al vencer el plazo de cinco días a que se ha hecho referencia, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa.

Antes del cierre de instrucción, el magistrado instructor deberá estudiar si existe objeción por parte de la autoridad demandada a la admisión de la demanda, y de ser así, se debe

resolver sobre la objeción antes de emitir la sentencia correspondiente.

#### - LA SENTENCIA

"Una sentencia es el último acto jurisdiccional de una instancia que, en resumen, va a crear una situación jurídica concreta para el demandante o el demandado en estricto apego a derecho." (49)

"Es el acto por el cual el Estado, por medio del órgano de la jurisdicción destinado para ello (juez), aplicando la norma al caso concreto, indica aquella norma jurídica que el derecho concede a un determinado interés." (50)

Tradicionalmente, las sentencias se integran por los resultandos, los considerandos y los puntos resolutivos. Esto es, que además de ser escrita, la sentencia se dividirá en tres partes dedicadas respectivamente a hechos, consideraciones de derecho y puntos decisorios.

Las sentencias que emiten las Salas del Tribunal Fiscal, dan fin al juicio de nulidad, y pueden declarar la validez o la nulidad del acto impugnado, o en su caso, sobreseer el juicio.

En los casos de que no exista causal de sobreseimiento, se procede al estudio del fondo del asunto, la emisión del juicio está sujeta a ciertos principios que delimitan el contenido de la sentencia, estando obligado el magistrado instructor, a resolver sujetándose estrictamente a los puntos controvertidos.

(49) KAYE, Dionisio J. *Op. Cit.*, p. 257.

(50) ROCCO, Alfredo, *La Sentencia Civil*, Trad. de Mariano Ovejero, Edit. Silvio, Mexico, 1944, p. 51.

Dicha resolución deberá emitirse dentro de los sesenta días siguientes a a aquel en que se cierra la instrucción.

El magistrado instructor formulará el proyecto respectivo, el cual, de acuerdo con el Derecho Procesal común, deberá ser congruente con las cuestiones planteadas en la controversia; claro y preciso para que el pronunciamiento sea referido a cada una de las pretensiones, examinando, asimismo, las pruebas rendidas y referirse específicamente a cada una de las pruebas, este proyecto deberá hacerse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de instrucción, con el fin de que los otros dos magistrados integrantes de la Sala, tengan quince días para estudiar y resolver si se aprueba el proyecto o no.

Para dictar sentencia en los casos de sobreseimiento, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

Toda sentencia tiene a su favor la presunción de haberse pronunciado según la forma prescrita por la ley.

En el caso de la justicia administrativa, las sentencias se limitan única y exclusivamente a reconocer la validez o declarar la nulidad del acto impugnado, ya que el Tribunal Fiscal, no puede modificar actos de las autoridades administrativas, ni mucho menos dictar uno nuevo.

Asimismo, se puede declarar la nulidad del acto impugnado, para determinados efectos, este puede ser de fondo o de forma. En el primer caso, obligará a la autoridad a emitir una nueva resolución revocando la anterior, y en el segundo, a cumplir con las formalidades específicas y a reponer el acto desde que se cometió la violación a las leyes del procedimiento.

La Sala Superior del Tribunal Fiscal, tiene una facultad de atracción que puede ejercer de oficio o a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para resolver los juicios que tengan las siguientes características especiales:

1.- Aquellos juicios en que el valor del negocio exceda de cien veces el salario mínimo vigente para el área geográfica del Distrito Federal, elevado al año.

2.- Aquellos que para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Lo anterior de conformidad a lo dispuesto por el artículo 239 bis, del Código de la materia.

Para concluir este capítulo, podemos afirmar que el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, tiene a su favor la presunción de legalidad que reviste todo acto administrativo, manifestada ésta, en la obligación impuesta al juzgador de valorar solo aquellas pruebas aportadas por las partes, las que constituyen el máspreciado material que el órgano jurisdiccional utiliza para estructurar el contenido de su fallo, en el que el juez dará certidumbre al derecho, "afirmando en el cotidiano acontecer de las relaciones jurídicas, con la fuerza incontrastable de su permanente observancia. Faz con justicia: de ahí el desiderátum carnelutiano, en la simbólica balanza sostenida por la poderosa mano de la diosa Temis. Jus est ars boni et aequi." (31)

31 ARGENTIA, Gonzalo, Op. Cit., p. 301.

## **C A P I T U L O   I I I**

### **LA PREVENCIÓN EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO**

- 1.- CONCEPTO DE PREVENCIÓN Y SUS EFECTOS.
  
- 2.- LA PREVENCIÓN EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL DISTRITO FEDERAL.
  
- 3.- LA PREVENCIÓN EN EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.  
(DE APLICACIÓN SUPLETORIA EN EL JUICIO DE NULIDAD)
  
- 4.- LA PREVENCIÓN EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL
  
- 5.- LA PREVENCIÓN EN LA LEY DE AMPARO.
  
- 6.- LA PREVENCIÓN COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL.

## LA PREVENCIÓN EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

## I.- CONCEPTO DE PREVENCIÓN Y SUS EFECTOS.

En su acepción genérica, la prevención se define como: "Acción y efecto de prevenir. Disposición y preparación que se hace con anticipación con el fin de evitar un riesgo o ejecutar una cosa. // Por prevención, por prevenir, por si acaso." (52)

Su concepto en cuanto al Derecho, tiene diversas aplicaciones, dependiendo de la naturaleza del juicio, los diccionarios de Derecho consultados coinciden en la concepción que le dan a esta figura, siendo la más frecuente la siguiente:

"Prevención. (...)Der. Acción y efecto de prevenir el juez las primeras diligencias...Der. Se usa para denotar que un juez conoce de una cosa con excepción de otros que eran igual competentes, por haberseles anticipado en el conocimiento de ella." (53)

"Prevenir. Der. Ordenar y ejecutar un juzgado las diligencias iniciales o preparatorias de un juicio civil o criminal, señaladamente las que por ser urgentes no se deben demorar aunque no se halle aún definida la competencia." (54)

Para el maestro Rafael de Fina, prevenir significa: "Ordenar y ejecutar un juzgado las diligencias iniciales o preparatorias de un proceso (civil o criminal) que por su carácter no deben demorarse. Instruir las primeras diligencias

(52) PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Diccionario para Juristas, Mayo Ediciones, S. de R. L., México, D.F., p. 1074.

(53) *Id.*

(54) *Id.*

para asegurar los bienes y resultados de un proceso."(55)

Es pertinente tomar en consideración que se ha hecho referencia a la figura jurídica de "PREVENCION", en virtud de que esta es la que se ha contemplado por la legislación procesal, en todos los procedimientos sometidos a estudio para el presente capítulo, haciendo notar que en el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, se ha utilizado la figura del "REQUERIMIENTO", indistintamente con la de "PREVENCION", para el caso de la presentación de una demanda irregular, por lo que resulta importante conocer la concepción jurídica de aquella.

"REQUERIMIENTO.- Acción y efecto de requerir. Der. Acto judicial por el que se informa que se haga o se deje de hacer una cosa. //Der. Manifestación, aviso o pregunta que se hace, casi siempre bajo la fe notarial a alguna persona exigiendo o interesando de ella que exprese y declare su respuesta o su actitud."(56)

"REQUERIR.- Avisar, intimar o hacer saber una cosa con autoridad pública. Formular un requerimiento."(57)

"REQUERIMIENTO.- Intimación que se dirige a una persona para que haga o deje de hacer alguna cosa o para que manifieste su voluntad en relación a un asunto."(58)

Como se puede observar, los conceptos de "prevención" y "requerimiento" difieren entre sí, pero en el caso concreto, han

(55) DE FINA, Rafael. Diccionario de Derecho, 11a. Ed., Porrúa, S.A., México, D.F., p. 399.

(56) FALOMAR DE MIGUEL, Juan. Op. Cit., o. 1181.

(57) Id.

(58) DE FINA, Rafael. Op. Cit., p. 434.



sido empleados con los mismos fines. En lo particular consideramos más aplicable el término "Prevenir" o "Prevención", en virtud de que, conforme a su concepción genérica, con esta figura, el órgano jurisdiccional se anticipa a la admisión de una demanda, con el fin de que ésta se regularice y así evitar al demandante el riesgo de que la misma sea desechada por no reunir los requisitos procesales.

### **EFFECTOS DE LA PREVENCION.**

Por lo que se refiere a los efectos de la prevención es importante tomar en cuenta que con la demanda una persona formula su pretensión ante el órgano jurisdiccional y se inicia el proceso, asimismo, se ejercita la acción y se plantea concretamente las prestaciones que exige el demandante ante el juzgador.

De acuerdo con lo anterior, es indudable que con la admisión de la demanda, el actor va a ver concretado su derecho a ser oído por el juzgador, independientemente de la sentencia que pudiera recaer a su petición, es decir, con la admisión de la demanda, el actor está siendo beneficiado por la garantía de audiencia consagrada en nuestra Constitución Federal.

Ahora bien, en todos los procedimientos existen presupuesto procesales que debe cumplir el demandante en su escrito de demanda, "Y deben de ser examinados aún de oficio por el juzgador, siendo los más comunes los siguientes:

- a) Una demanda formalmente válida;
- b) El interés jurídico del pretensor o actor;

c) La Competencia del órgano Jurisdiccional;

d) La capacidad procesal de las partes;

e) Aquellas circunstancias intrínsecas de la acción que permiten su ejercicio, es decir, los presupuestos procesales de la pretensión (el haber agotado algún trámite administrativo, que no hubiese operado la caducidad, etc.)" (59)

La mayoría de los tratadistas del tema, coinciden en el hecho de que los requisitos formales de la demanda pueden ser subsanables, es decir, que si el órgano jurisdiccional encuentra que una demanda es irregular por no reunir los requisitos legales de forma, debe prevenir al demandante para que, dentro de un término prudente regularice su demanda, el demandante está en posibilidad de corregir las omisiones o defectos en que haya incurrido y de esta manera se está aplicando el mandato imperativo del artículo 14 Constitucional, que protege la garantía de audiencia a favor de todos los gobernados.

Asimismo, con la prevención, en el caso de obscuridad en la demanda, el juzgador puede solicitar al accionante que aclare la misma y determine concretamente sus pretensiones, cuando estas no sean precisas, con esta aclaración, el juzgador estará posibilitado para la apropiada y eficaz impartición de justicia.

Otro de los efectos de la prevención, es que al aplicarse, se protegen los derechos generados a favor del actor por la sola presentación de la demanda, que son: interrumpir la prescripción, si no lo está por otros medios, señalar el

59) MARVAES GARCÍA, Noéa. EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL IFE. Ponencia presentada con motivo de la primera Reunión Nacional de Magistrados del IFE, México, D.F., 27 de diciembre de 1992, p. 24.

principio de la instancia y determinar el valor de las prestaciones exigidas, cuando pueda referirse a otro tiempo (artículo 258 del Código de Procedimientos Civiles para el distrito federal). Por lo que se refiere a la demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, su presentación tiene entre otros efectos: el de interrumpir el término de la caducidad de la acción, que es de 45 días. (artículo 207, CFF).

De lo anteriormente manifestado se desprende la gran importancia que tiene la prevención dentro de todo procedimiento, ya que con esta se protege la garantía de audiencia consagrada en la Constitución Federal; los derechos generados por la presentación de la demanda, además, proporciona elementos al juzgador para la adecuada impartición de justicia, al tener éste la forma de requerir al actor que aclare y concrete sus pretensiones.

## **2.- LA PREVENCIÓN EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

Como se ha mencionado anteriormente, la prevención se encuentra prevista en casi todos los procedimientos, tal es el caso del Procedimiento Civil que regula el Código de Procedimientos Civiles, para el Distrito Federal, que en su artículo 257, establece:

"Artículo 257.- Si la demanda fuera obscura o irregular, el juez debe prevenir al actor que la aclare, corrija o complete de acuerdo con los artículos anteriores, señalando en concreto sus defectos, hecho lo cual se dará curso. El Juez puede hacer esta

prevención por una sola vez y verbalmente. Si no le da curso, podrá el promovente acudir en queja al superior."

Puede observarse de la transcripción anterior, que en el procedimiento civil, el juez debe señalar concretamente cuales son los defectos u omisiones en que incurrió el demandante, facilitando de esta manera la adecuada regularización de la demanda.

También, el ordenamiento legal en cita, preve, aun cuando ya ha sido contestada la demanda, la posibilidad de subsanar defectos de la misma, al establecer:

"Artículo 272 D.- Si se alegaren defectos en la demanda o en la contestación, el Juez dictará las medidas conducentes para subsanarlos en los términos del artículo 257 de este ordenamiento."

Asimismo, para el caso de que el juzgador no dé curso a la demanda, podrá el promovente acudir en queja al superior, conforme a lo dispuesto por la fracción I, del artículo 723, del citado ordenamiento, que a la letra dice:

"Artículo 723.- El recurso de queja tiene lugar:

I.- Contra el juez que se niega a admitir una demanda, o desconoce de oficio la personalidad de un litigante antes del emplazamiento."

De lo anterior podemos concluir, que la prevención en el Procedimiento Civil, no solamente es una posibilidad, sino que es una obligación del juez, quien debe prevenir al accionante cuando su demanda no reúna los requisitos de ley, lo mismo sucede con el escrito de contestación a la misma, de no hacerlo

y negarse a admitir la demanda, daría lugar a una queja en su contra.

### 3.- LA PREVENCION EN EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. (DE APLICACION SUPLETORIA EN EL JUICIO DE NULIDAD)

De conformidad a lo establecido por el artículo 197, del Código Fiscal de la Federación, el Código Federal de Procedimientos Civiles, se aplicará supletoriamente, a falta de disposición expresa en dicho ordenamiento legal, siempre que se refiera a instituciones previstas en el mismo y que la disposición supletoria se avenga al procedimiento contencioso en el establecido.

Este Código de Procedimientos también contempla la existencia de demandas irregulares, así como la obligación del juzgador de prevenir al demandante en estos casos, de acuerdo a lo que establece el artículo 325, dicho ordenamiento, que a la letra dice:

"Artículo 325.- Si la demanda es oscura o irregular, el tribunal debe por una sola vez, prevenir al actor que la aclare, corrija o complete, para lo cual se le devolverá, señalándole, en forma concreta, sus defectos. Presentada nuevamente la demanda el tribunal le dará curso o la desechará.

El auto que admita la demanda no es recurrible, el que la desecha es apelable."

De acuerdo a la transcripción anterior, el juzgador, en el Procedimiento en estudio, tiene la obligación de prevenir al

actor para que regularice su demanda, además de señalarle al actor cuales son los defectos en que incurrió.

Asimismo, se establece la procedencia del recurso de apelación en contra del auto que deseche la demanda.

En el numeral antes transcrito, se establece que la demanda se devolvera al actor para que la corrija, pero no señala el término para presentarla nuevamente, en este caso resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 297, del mismo ordenamiento legal que a la letra dice:

"Artículo 297.- Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes:

I.- Diez días para pruebas, y

II.- Tres días para cualquier otro caso."

Por lo anterior podemos deducir que en el caso concreto, el término para presentar la demanda corregida y dar cumplimiento a la prevención formulada por el Tribunal, será de tres días.

#### **4.- LA PREVENCIÓN EN EL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

En el procedimiento penal, también se encuentra regulada la prevención para el caso de que las querrelas o denuncias sean oscuras o irregulares, estas pueden ser formuladas verbalmente o por escrito; la prevención se encuentra prevista por el artículo 276, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que a la letra dice:

"Artículo 27b.- Las denuncias y querrelas pueden formularse verbalmente o por escrito, se concretaran en todo caso, a describir los hechos supuestamente delictivos, sin calificarlos jurídicamente y se harán en los términos previstos para el ejercicio del derecho de petición. Cuando la denuncia o querrela no reúna los requisitos citados, el funcionario que la reciba prevendrá al denunciante o querellante para que la modifique, ajustándose a ellos, así mismo, se informara al denunciante o querellante dejando constancia en el acta, acerca de la trascendencia jurídica del acto que realiza, sobre las penas en que incurren los que declaran falsamente ante las autoridades, y sobre las modalidades del procedimiento según se trate de delito perseguible de oficio o por querrela..."

Como se puede observar, en el procedimiento penal, los efectos de la prevención son esencialmente los mismos que se han venido estudiando, es decir, en caso de que la denuncia o querrela sea omisa en los requisitos establecidos en la ley de la materia, el funcionario que la reciba, esta obligado a prevenir al promovente para que la corrija ajustándola a Derecho.

##### **5.- LA PREVENCIÓN EN LA LEY DE AMPARO.**

Un medio de defensa Constitucional, es el JUICIO DE AMPARO, el cual tiene por objeto proteger las garantías que otorga la Constitución Federal, a favor de los gobernados, ejercitado por órganos jurisdiccionales en vía de acción, para proteger al agraviado. Esta institución es considerada como JUICIO, según la

propia Ley de Amparo, en su artículo primero que a la letra dice:

"Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;

III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal."

Asimismo, esta ley, establece la obligación de prevenir al promovente en caso de irregularidad de su demanda, tanto para el amparo directo como para el indirecto.

Para el amparo directo, se regula mediante el artículo 178, de la Ley de Amparo, que a la letra dice:

"Artículo 178.- Si hubiere irregularidad en el escrito de demanda, por no haber satisfecho los requisitos que establece el artículo 166, el Tribunal Colegiado de Circuito señalará al promovente un término que no excederá de cinco días, para que subsane las omisiones o corrija los defectos en que hubiere incurrido, los que se precisarán en la providencia relativa.

Si el quejoso no diere cumplimiento a lo dispuesto, se tendrá por no interpuesta la demanda y se comunicará la resolución a la autoridad responsable."

En cuanto al amparo indirecto, es el artículo 146 de la Ley de Amparo el que regula la prevención.



"Artículo 146.- Si hubiere alguna irregularidad en el escrito de demanda, si hubiere omitido en ella alguno de los requisitos a que se refiere el artículo 116 de esta ley; si no se hubiere expresado con precisión el acto reclamado o no se hubiesen exhibido las copias que señala el artículo 120 el Juez de Distrito mandará prevenir al promovente que liene los requisitos omitidos."

De lo anterior, podemos concluir que también en el Juicio de Amparo y dada su naturaleza, deben protegerse aun más las garantías individuales de los gobernados, que acuden a él precisamente para obtener la protección y amparo de la Justicia Federal, y así evitar se viole en su perjuicio las garantías individuales consagradas en la Constitución.

Asimismo, es importante tomar en consideración la importancia que tiene la Ley de Amparo y la trascendencia de que en la misma sea contemplada la prevención para el caso de demandas irregulares, ya que este tipo de demandas no son excepcionales, por el contrario, se puede decir que los casos de demandas con omisiones formales son muy frecuentes, de ahí la importancia de que exista la prevención.

#### **6.- LA PREVENCIÓN COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL.**

En nuestra Constitución Federal, no se contempla expresamente la prevención como una garantía individual, sin embargo, al instituir la en un ordenamiento legal, cuya aplicación derive en un procedimiento o juicio mediante el cual el gobernado pueda ser privado de la libertad, propiedades,

posesiones o derechos, se protege de alguna manera la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional, ya que con esta figura jurídica, se le da oportunidad al particular, de corregir las omisiones en que haya incurrido al formular su demanda, especialmente cuando dichas omisiones tengan el carácter de formales, así como de ser oído y vencido en juicio.

Ahora bien, se debe entender al juicio, como un elemento previo al acto de privación, es decir, debe existir todo un procedimiento en el que se cumplan las formalidades exigidas por la ley, para que un gobernado sea privado de sus derechos, por lo que la existencia de la prevención, para el caso de irregularidad de su petición, garantiza al gobernado su derecho a defenderse sin contrariar el espíritu y la letra del artículo 14 Constitucional.

No obstante que la figura jurídica de LA PREVENCIÓN, motivo de nuestro estudio, no está consagrada expresamente como garantía constitucional, su existencia en las leyes procesales es imprescindible, en virtud de que mediante ella el órgano jurisdiccional cuenta con elementos legalmente válidos para proteger la garantía de audiencia del gobernado. La obligación de respetar dicha garantía individual, debe prevalecer aun cuando no exista disposición legal para prevenir, de conformidad a lo que señala la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

**"AUDIENCIA, GARANTIA DE. DEBE RESPETARSE AUNQUE LA LEY EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCION NO PREVEA EL PROCEDIMIENTO PARA TAL EFECTO.-** La circunstancia de que no exista en la ley aplicable precepto alguno que imponga a la autoridad responsable la obligación de respetar a alguno de los interesados la garantía

de previa audiencia para pronunciar la resolución de un asunto, cuando los actos reclamados los perjudican, no exige a la autoridad que darle la oportunidad de oírlo en defensa, en atención a que, en ausencia de precepto específico, se halla el mandato imperativo del artículo 14 constitucional, que protege dicha garantía a favor de todos los gobernados sin excepción." (60)

Para determinar el justo alcance de la garantía de audiencia, es menester llegar a la conclusión de que si ha de tener verdadera eficiencia, debe constituir un derecho de los particulares frente a las autoridades, las que en todo caso, deben ajustar sus actos a las leyes aplicables y cuando estas no determinen en términos concretos la posibilidad de que el particular intervenga a efecto de hacer la defensa de sus derechos, conceder a su arbitrio, la oportunidad para hacer esa defensa.

Lo anterior se puede traducir en el sentido de que si una Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, desecha una demanda de nulidad, por carecer esta de los requisitos previstos por la ley, se priva al particular de su derecho de ser oído y vencido en juicio, sin darle oportunidad de defenderse o bien subsanar las omisiones en que haya incurrido. Como sabemos, ante tal situación, el Código Fiscal de la Federación, no contempla la posibilidad de que el Magistrado Instructor prevenga al demandante para que corrija los defectos de su demanda, ni que aclare esta en caso de obscuridad, sin embargo, tampoco existe prohibición expresa que le impida hacerlo, por lo que obedeciendo al mandato imperativo del artículo 14 Constitucional, puede conceder al demandante o en su caso al

(60) APENDICE DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. 1917-1980, Segunda Parte. p.p. 483 y 484.

demandado, la oportunidad de corregir los defectos u omisiones en que hayan incurrido, protegiendo así la multicitada garantía de audiencia en favor del gobernado.

De igual manera, no solamente el órgano jurisdiccional debe respetar la garantía de audiencia, sino que el propio Poder Legislativo debe respetarla, así como instituir en las leyes los procedimientos necesarios para que se garantice la protección de dicha garantía constitucional, según lo establece la Tesis de Jurisprudencia sostenida por el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se transcribe:

**"AUDIENCIA, GARANTIA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES.** La garantía de audiencia debe constituir un derecho de los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la autoridad legislativa, queda obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les de oportunidad de defensa en aquellos casos en que resultan afectados sus derechos. Tal obligación constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento aludido; pero no debe ampliarse el criterio hasta el extremo de que los órganos legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida, ya que resulta imposible saber de antemano cuales son todas aquellas personas que en concreto serán afectadas por la ley y, por otra parte, el proceso de formación de las leyes corresponde exclusivamente a órganos públicos."

Así pues, la obligación de proteger la garantía de audiencia, no solamente es para las autoridades judiciales o administrativas, sino también para el Poder Legislativo, quien debe establecer en las leyes el procedimiento adecuado para que las partes contendientes no se vean privadas de ese derecho constitucional.

En conclusión, si bien es cierto que la prevención, no es una garantía individual establecida en la Constitución, también

lo es, que al omitirla en las leyes procesales, específicamente en el Código Fiscal de la Federación, se priva a las partes contendientes (particulares y autoridades), del derecho a subsanar los defectos de sus escritos correspondientes, sin que esto signifique que se está supliendo la deficiencia de las partes, ya que únicamente se corrigen defectos de forma y no de fondo, que beneficiará en todo caso el curso del proceso y su adecuado desarrollo, lo que derivará en la adecuada impartición de justicia y sin vulnerar la GARANTIA DE AUDIENCIA CONSAGRADA EN LA CONSTITUCION.

## **C A P I T U L O   I V**

### **LA PREVENCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL**

- 1.- ANALISIS DE LAS CAUSAS DE DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA
  
- 2.- LA PREVENCIÓN EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION
  
- 3.- LA CONSTITUCIONALIDAD O ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LA REFORMA QUE DEROGA  
LA PREVENCIÓN EN EL JUICIO DE NULIDAD
- 3.1 JURISPRUDENCIAS Y CRITERIOS.
  
- 4.- EFECTOS DE LA INEXISTENCIA DE PREVENCIÓN EN EL JUICIO DE NULIDAD
  
- 5.- RECURSOS.

**LA PREVENCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO FEDERAL**

**1.- ANÁLISIS DE LAS CAUSAS DE DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA.**

En el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, el desechamiento de una demanda de nulidad procede cuando, en la presentación de la misma, se observa alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 202, del Código Fiscal de la Federación, que a la letra dice:

"Artículo 202.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

- I.- Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.
- II.- Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho tribunal.
- III.- Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal fiscal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.
- IV.- Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal de los plazos que señala este código.
- V.- Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante la autoridad administrativa o ante el propio tribunal.

VI.- Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.

VII.- Conexos a otros que hayan sido impugnados por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 219 de este código.

VIII.- Que hayan sido impugnados en procedimiento judicial.

IX.- Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.

X.- Cuando no se haga valer agravio alguno.

XI.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado.

XII.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este código o de las leyes fiscales especiales.

La procedencia del juicio será examinada aun de oficio."

"...El artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, en estudio, consigna situaciones que son insubsanables y, por lo mismo, se traducen en impedimentos jurídicos para que la demanda pueda ser admitida si son advertidos por el Magistrado Instructor en ese momento, o provocarán que el juicio sea sobreesido si ésta fue admitida, ya sea de oficio o a solicitud



de la demandada, porque no es posible jurídicamente resolver el fondo." (61)

Las causales de improcedencia se explican a sí mismas, es decir, se dan cuando no se reúnen en la demanda los elementos esenciales para su procedencia, constituyendo así obstáculos jurídicos que no pueden ser subsanados, esta característica no debe confundirse con la naturaleza de las formalidades del escrito de demanda, establecidas por los artículos 208 y 209, del Código Fiscal de la Federación, ya que éstos implican la posibilidad de subsanarlos dada su naturaleza, por no constituir en sí mismos, impedimentos para la continuación del procedimiento o bien, para un pronunciamiento en cuanto al fondo del asunto.

Sin embargo, el Código de referencia, establece que la demanda será desechada cuando se omitan los siguientes datos.

1.- El nombre y domicilio fiscal y, en su caso la clave del Registro Federal de Contribuyentes y domicilio para recibir notificaciones del demandante.

2.- La resolución que se impugna.

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

4.- La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado.

Por lo que se refiere al primer requisito, y causal de desechamiento, en caso de omisión en la demanda, obviamente es

---

(61) NARVAES GARCIA, Nidia, Do. Cit. p. 25

de suma importancia, ya que se trata de la persona que sufre el daño o perjuicio de la resolución o acto impugnado, o bien su representante legal, la cual se conoce como actor o demandante, de esta forma se establecen presupuestos procesales muy importantes que son el de la personalidad y el interés jurídico, pues quien carece de estos, no puede proponer el juicio de nulidad, pudiendo ser personas físicas o morales.

Aunado a lo anterior, se establecen los requisitos de señalar domicilio fiscal, clave del Registro Federal de Contribuyentes y domicilio para recibir notificaciones. El domicilio, necesariamente debe indicarse, aunque se encuentre fuera de la jurisdicción de la Sala que conozca de la controversia pudiendo ser el domicilio fiscal el mismo para recibir notificaciones.

Por lo que se refiere al Registro Federal de Contribuyentes, ese requisito no es obligatorio para todos los casos, ya que este deberá citarse únicamente cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea parte en el juicio, conforme a lo establecido en la tesis que a continuación se transcribe:

**"DEMANDA FISCAL. CUANDO SE ESTA EN EL CASO DE INDICAR LA CLAVE EN EL REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES, EN LA.-** De conformidad con la fracción I, del artículo 208 del Código Fiscal de la Federación en su texto vigente a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y cuatro, en la demanda de nulidad se deberá indicar entre otros requisitos, "y en su caso" la clave en el registro federal de contribuyentes del promovente; de modo tal que los términos textuales del precepto permiten considerar que ese requisito no es obligatorio en todos los casos. Como por otra parte, el cuarto párrafo del artículo 27 de aquel ordenamiento establece que la clave en el registro federal de contribuyentes deberá citarse en todo documento que se presente ante las autoridades fiscales y jurisdiccionales,

cuando en este último caso se trate de asuntos en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea parte, deberá indicarse la referida clave en el escrito de demanda.<sup>(162)</sup>

El segundo requisito se refiere al señalamiento de la resolución impugnada, deriva su importancia del hecho de que para que exista un perjuicio o daño, es necesario acreditarlo mediante una resolución escrita que vulnere los derechos del gobernado.

El tercer requisito, consiste en el señalamiento de la autoridad demandada, es parte responsable que involucra la determinación de un acto de molestia afectando la esfera jurídica de los gobernados considerando como tal a aquella que lo emite.

El cuarto punto, relativo a la expresión de los agravios que cause el acto impugnado, es importante, pues de ellos depende la determinación del Tribunal para declarar o no la nulidad de la resolución o acto impugnado.

Por otro lado, el artículo 209 del Código Fiscal Federal, dispone que cuando el actor no adjunte a la demanda los siguientes documentos, se tendrá por no presentada la misma:

- 1.- Copia de la demanda y de los anexos.
- 2.- El documento con el que acredita su personalidad, o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada o se señalen los datos del registro ante el propio tribunal.
- 3.- El documento en el que conste el acto impugnado o copia de la instancia no resuelta.
- 4.- La constancia de notificación, excepto cuando se

<sup>(162)</sup> SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 3a. Época, Tomo XIV, octubre 1994, p. 366.

deciare bajo protesta de decir verdad que no recibió tal constancia o que la notificación hubiera sido por correo.

Este precepto legal se refiere a requisitos formales que debe reunir el escrito de demanda, fundamentalmente, a los documentos que deben presentarse con dicho escrito, como elementos inseparables de aquella.

Respecto al primer requisito, este resulta de suma importancia, ya que con la copia de la demanda y anexos, en su caso, se correrá traslado a las autoridades demandadas, quienes de esta forma conocerán los fundamentos de las pretensiones del actor y las pruebas en que las sustenta, sin embargo, esta formalidad puede ser subsanada en caso de omisión, ya que la no exhibición de copias para el traslado no implica una causal de improcedencia, tan es así, que la propia ley de la materia, en su artículo 212, penúltimo párrafo, señala que si el actor omite señalar alguna autoridad que deba ser parte en el juicio, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el término de ley.

De lo anterior, se deduce que si bien es cierto que las copias de traslado, son de suma importancia, también lo es que la omisión de esta formalidad, puede ser subsanada aun de oficio por parte del tribunal.

Lo mismo sucede con el segundo requisito, ya que la propia ley contempla la excepción a la obligación de exhibir el documento en que se acredite la personalidad, señalando los datos de registro del documento ante el Tribunal Fiscal de la

Federación, con lo que se puede señalar, que este requisito también puede ser subsanado en caso de omisión.

El tercer requisito, por tratarse del documento base de la acción, su exhibición tiene mucha importancia, ya que se trata del documento cuya legalidad se somete a juicio del tribunal, sin embargo, puede ocurrir que con toda la documentación que se tiene que exhibir, por un error involuntario no sea presentado con la demanda y de esa manera perdería el promovente el derecho a defenderse, siendo que también se puede corregir esa omisión.

Por último, respecto a la constancia de notificación, este requisito es igualmente importante, porque con la exhibición de la misma, se puede acreditar ante el Tribunal, que el promovente está ejercitando la acción dentro del término legal, sin embargo, la misma ley establece la posibilidad de declarar bajo protesta de decir verdad que no se le entregó al actor la constancia de notificación o bien que fue hecha por correo, por lo que tampoco debería desecharse la demanda por esta causa, en todo caso, debería requerirse al actor su exhibición con el apercibimiento de que en caso de no hacerlo se desechará de plano su demanda.

En ese orden de ideas, tenemos que los artículos 208 y 209, del Código Fiscal, establecen los requisitos formales que deben reunir los escritos de demanda de nulidad, mismos que en caso de omisión, no deberían provocar el desechamiento de la demanda o el tenerla por no presentada, según sea el caso, toda vez que "Desechar la demanda significa rechazarla, desestimarla, no admitirla y de una interpretación a la luz de las garantías

consagradas por nuestra constitución como son: el Derecho de Audiencia y de ser oído y vencido en juicio, estimo que el desechamiento de la demanda sólo debe establecerlo la ley, para los casos en que el Magistrado Instructor encuentre motivo manifiesto e indudable de improcedencia, como los que señala el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación en vigor."(63).

En efecto, el desechar la demanda por falta de una simple formalidad, sin una prevención que permita al demandante subsanarla, priva al gobernado del derecho de ser oído y vencido en juicio, ya que es de explorado derecho que el desechamiento de la demanda pone fin al juicio.

De lo anterior, se puede concluir que la falta de requisitos formales en el escrito de demanda, no deben confundirse con la falta de requisitos esenciales para la procedencia del Juicio de Nulidad y de ningún otro juicio ya que estos no se requieren para que proceda el juicio. Lo anterior lo sustenta la Tesis de Jurisprudencia sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se transcribe a continuación:

**"RECURSOS ADMINISTRATIVOS, FORMULISMOS Y EXIGENCIAS DE EXPRESION EN LOS, QUE NO SON ESENCIALES PARA QUE PROCEDAN.-** La doctrina está de acuerdo en que recurrir es acudir ante un juez u otra autoridad con alguna demanda o petición para que sea resuelta, y que recurso es la acción o efecto de recurrir, o más precisamente, la acción por medio de la cual se reclaman las resoluciones dictadas por la autoridad; que los elementos característicos del recurso son la existencia de una resolución que afecta un derecho; la determinación por la ley de la autoridad ante quien deba presentarse; el plazo para ello; que se interponga por escrito; que exista un procedimiento para su tramitación y que la autoridad ante la que se interponga esté obligada a resolver. Por lo que se refiere a formulismos y exigencias de expresión, han sido atenuados en la legislación y

(63) NARVAES GARCIA, Nydia. Do. Lit. v. 2o

la jurisprudencia, y se ha procurado no sólo la simplificación, sino lograr la mayor facilidad para que juicios y recursos se tramiten con eficacia y rapidez. Así se ha determinado que la acción procede en juicio aun cuando no se exprese su nombre; que las demandas con irregularidades en vez de desecharlas se manden aclarar, tanto en el juicio de amparo, como los que regula el Código Federal de Procedimientos Civiles; que se faculta a las autoridades judiciales federales en el juicio de garantías para suplir el error en que haya incurrido la parte agraviada al citar la garantía cuya violación reclame, y aun en los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación se admite que no es necesario que se expresen en forma concreta en la demanda los agravios, ya que también pueden estudiarse los que implícitamente se han hecho valer al negar los hechos. En materia administrativa o fiscal y en orden a los recursos, esta amplitud de criterio se explica porque, si en su origen los recursos tuvieron como fin proteger los derechos de los administrados, ese criterio ha sido substituido por una concepción social en la que, sin desentenderse de los intereses particulares, se tiene presente como objetivo principal el asegurar la juridicidad de la acción administrativa y con ella el interés de la administración que surge de las mismas normas jurídicas que regulan su actuación. De ahí que no sea aceptable desechar recursos o promociones por razones de forma o por exigencias de expresión cuando sea posible suplir su obscuridad por medio de la interpretación; pues la acción de los particulares en el control administrativo concurre no sólo a la defensa de sus derechos e intereses, sino también, y en forma principal, a garantizar la legitimidad administrativa; va de suyo que no existe interés alguno en eliminar esa intervención por meras deficiencias formales, ya que ello implicaría obrar contra esa legitimidad de la administración."(64)

## 2.- LA PREVENCIÓN EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

La Ley de Justicia Fiscal que creó el Tribunal Fiscal de la Federación, el 27 de agosto de 1936, y que es el antecedente del Código Fiscal de la Federación, en sus artículos 34 y 35, establecía las formalidades que debían revestir las demandas en el juicio de nulidad, asimismo, preveía la existencia de demandas irregulares y la obligación del Magistrado Instructor de prevenir al demandante, al establecer en su artículo 36: "Si la demanda fuere obscura o irregular, el Magistrado a que alude

(64) SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. 7a. Época. 3a. Parte. Vol. 83, p.37

el artículo 17 debe prevenir al actor que la aclare, dentro del término de tres días. Si dentro de ese término no se subsanan los defectos, se rechazará la demanda." (65)

Este mismo criterio se conserva en el Código Fiscal de 1938, en su artículo 182, también el relativo a 1966 lo contiene en su diverso 169 y el que entró en vigor a partir del primero de abril de 1982, en su Título Cuarto, del Procedimiento Contencioso Administrativo, lo sostiene en el último párrafo del artículo 208, al establecer:

"Cuando no haga alguno de los señalamientos anteriores, el Magistrado instructor requerirá, mediante notificación personal al demandante para que en el plazo de cinco días proporcione los datos omitidos, apercibiéndole que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda."

Asimismo, en relación a los documentos que deben anexarse a la demanda de nulidad, el Código Fiscal, vigente en 1986, establecía en su artículo 209 lo siguiente:

"Cuando no se adjunten a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado Instructor requerirá, mediante notificación personal, al demandante, para que los presente en el plazo de cinco días, apercibiéndolo de que de no hacerlo se tendrán por no ofrecidas las pruebas respectivas, o si se trata de los previstos en las fracciones I a IV, se tendrá por no presentada la demanda."

De esta manera, y "Durante 48 años, la ley de la materia

---

(65) Ley de Justicia Fiscal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1936



reconocío, expresamente, que la falta de algunos requisitos de forma que establecía, para el escrito de demanda, o de alguno de los documentos que debían acompañarla, podían ser subsanados mediante requerimiento, y en su caso, debía admitirse la demanda con lo que se iniciaba el juicio hasta la emisión de la sentencia." (66)

El problema fundamental se presenta en la demanda irregular, a partir de las reformas al Código Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, del 28 de diciembre de 1989, que entraron en vigor a partir del primero de enero de 1990, mediante las cuales se elimina el requerimiento para subsanar defectos en la demanda, con el apercibimiento respectivo, para quedar de la siguiente manera:

"Artículo 208.-

...Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II, III y VI, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta."

"Artículo 209.-

...Cuando no se adjunten a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado Instructor, tendrá por no ofrecidas las pruebas o si se trata de los previstos en las fracciones I a IV, se tendrá por no presentada la demanda."

Estas reformas han generado diversos comentarios, tanto a favor como en contra; por lo que respecta a los comentarios favorables, estos sostienen que el criterio de prevenir al actor para aclarar, corregir o completar la demanda, "Es totalmente

---

(66) NARVAES GARCIA, Nidia, Op. Cit., p. 27

injusto porque el Juez se convierte en un momento dado en asesor jurídico del actor al indicarle los errores en que incurrió, actuando de una manera arbitraria y en beneficio de una de las partes contendientes, rompiendo con el principio de igualdad entre las partes propio de todo procedimiento jurisdiccional." (67)

Las opiniones en contra, sostienen que el hecho de que se haya derogado la prevención en el Juicio de Nulidad, representa una franca violación a la garantía de audiencia, pues esto provoca que por no cumplir alguna de las formalidades de la ley para constituir la demanda, se pueda con ello hacer negatoria la impartición de justicia.

Asimismo, se ha considerado que las reformas aludidas, pretenden terminar con la presentación de demandas irregulares que entorpecen y dilatan el procedimiento contencioso administrativo, argumentando que mediante reforma del 31 de diciembre de 1982, en el artículo 207, del Código Fiscal de la Federación se amplía a 45 días, el término de presentación de la demanda, con lo que se pretendió que de esta forma no habría razón para que los particulares no pudieran presentar demandas claras y completas, en cuanto a todas las formalidades de que se trata, lo que evidentemente no ha funcionado.

Por lo anterior, podemos concluir que en todo procedimiento, debe preverse la existencia de demandas irregulares, estableciendo en los mismos mecanismos para la debida aclaración y corrección de las mismas como LA PREVENCIÓN.

---

(67) Tribunal Fiscal de la Federación, 50 años, Ob. Cit., p. 173

### 3.- CONSTITUCIONALIDAD O ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LA REFORMA QUE DEROGA LA PREVENCIÓN EN EL JUICIO DE NULIDAD.

Al respecto, es importante definir que se entiende por CONSTITUCIONALIDAD y que por INCONSTITUCIONALIDAD.

"CONSTITUCIONALIDAD.- Calidad de constitucional, subordinación de las leyes, decretos, ordenanzas o resoluciones que dictan los organismos administrativos, a las normas de la Constitución de un país." (68)

"ANTICONSTITUCIONALIDAD.- De anti y Constitucional, adj. Que se opone a la Constitución o ley fundamental de un Estado." (69)

Asimismo, y por su íntima relación, definiremos el concepto de INCONSTITUCIONALIDAD.

"INCONSTITUCIONALIDAD.- Oposición de un acto, de un decreto o de una ley, a los preceptos de la Constitución." (70)

A continuación analizaremos las reformas que derogan la prevención en el juicio de Nulidad, para determinar si éstas no se oponen o atentan contra lo establecido por nuestra Constitución.

La reforma a los artículos 208 y 209, del Código Fiscal de la Federación, publicada el 28 de diciembre de 1989, a la que hacemos referencia, ha propiciado criterios contradictorios, en cuanto a su validez constitucional, tanto dentro del Tribunal fiscal, como en tesis jurisprudenciales del Poder Judicial.

(68) PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Op. Cit. p. 308

(69) Ibidem. p. 100

(70) Ibid. p. 304.

Desafortunadamente, el criterio que prevalece, en cuanto a la aplicación del último párrafo de los artículos 208 y 209 del citado ordenamiento, es en el sentido de que tal disposición de ninguna manera es violatoria de las garantías individuales consagradas en nuestra Constitución, ya que según éste, tales artículos señalan sin lugar a dudas los lineamientos a que debe ajustarse la conducta de quien pretenda poner en movimiento ese derecho procesal y establecen de manera clara y categórica los elementos indispensables para la procedencia del juicio ante el Tribunal fiscal, con el apercibimiento de que en caso de desacato a dicha obligación, se desechará la demanda o se tendrá por no presentada, según sea el caso.

Lo anterior conforme al criterio sostenido en la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

"CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ARTICULO 209 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. SU ULTIMO PARRAFO NO VIOLA LA GARANTIA DE AUDIENCIA POR NO CONTEMPLAR LA FIGURA DE LA PREVENCION. Si bien el último párrafo del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, establece que el incumplimiento de los requisitos formales previstos en las primeras cuatro fracciones de dicho precepto, traerá como consecuencia que se tenga por no presentada la demanda sin contemplar prevención que permita corregir la omisión en que se incurra, tal circunstancia de manera alguna transgrede la garantía de audiencia que tutela el artículo 14 constitucional, pues la figura de la prevención se justifica cuando la ley es imprecisa y oscura respecto de los lineamientos que deben seguirse para que se instrumente el ejercicio de la acción, lo cual en el caso no acontece, ya que el referido ordenamiento tributario en su cuestionado numeral cumple cabalmente con los extremos de la invocada garantía, al precisar claramente los requisitos a satisfacer para la procedencia de la instancia, así como la sanción en caso de desacato, lo que además permite la pronta y expedita impartición de justicia fiscal."(71)

(71) SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, Op. Cit., p. 294.

Sin embargo, debe considerarse excesivamente riguroso que la falta de un requisito formal, se equipare a una causal de improcedencia en sus efectos, ya que esta última, de ninguna manera podría subsanarse, lo que no sucede con las omisiones formales, ya que es de explorado Derecho que la falta de formalidad en los actos jurídicos solo genera una invalidez relativa y no absoluta, atendiendo a los principios generales del derecho; inclusive, las resoluciones que emite el Tribunal Fiscal de la Federación, contemplan la nulidad lisa y llana y la nulidad para determinados efectos, según sea el caso y de acuerdo a la causa que haya provocado la invalidez del acto administrativo.

Así, tenemos que en los casos en que la autoridad administrativa haya incurrido, al emitir el acto impugnado, en omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes o bien en vicios de procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de dicho acto impugnado, la nulidad será relativa y sus efectos serán que la autoridad emita nueva resolución subsanando dichos defectos u omisiones.

En cambio, si la autoridad que emite la resolución impugnada incurre en una violación de fondo, como puede ser la incompetencia del funcionario que firma el documento, la nulidad entonces será absoluta.

Como podemos ver, existe una clara diferencia entre las omisiones o errores que pueden subsanarse y los que no, así como la trascendencia en cuanto a los efectos jurídicos que genera en un caso y en otro.

Por otra parte, hay que tomar en consideración, que el desecnamiento de una demanda es una resolución que pone fin al juicio, con lo cual se priva al particular de su derecho a defenderse de las autoridades administrativas que de alguna manera afecten sus derechos, además de que debe de considerarse que los fines del Procedimiento Contencioso Administrativo, es de proveer al particular de un medio de defensa ágil y eficaz frente a la administración, y el cual debe encontrarse afectado lo menos posible de formalismos que puedan hacerlo nugatorio, resultando evidente que la imposición de requisitos formales, cuya omisión redunde en una denegación de justicia, contraría evidentemente el espíritu de las garantías de legalidad consagradas en la Constitución Federal.

En tal virtud, se concluye que la reforma que deroga la prevención en el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, es violatoria de la Garantía de Audiencia consagrada en nuestra Constitución Política, toda vez que con esta reforma se atenta contra los derechos de los gobernados de ser oídos y vencidos en juicio.

### **3.1 JURISPRUDENCIAS Y CRITERIOS**

El criterio a cuya conclusión se llegó en el punto anterior, es sostenido por algunos autores y tratadistas del tema, así como por Magistrados, tanto del Tribunal Fiscal de la Federación, como de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia Administrativa, mediante tesis jurisprudenciales, criterios y tesis que a continuación se transcriben:

"Pero que tal sea la conclusión en los casos en que no se acompañen las copias exigidas para emplazar a las partes o sea: cuando no se cumplan los requisitos extrínsecos, estando llenados los intrínsecos, no parece jurídico, ya que la relación procesal cuenta con todos los presupuestos y todos los elementos exigidos por las normas aplicables, y tan solo ocurre una omisión en un aspecto secundario de la tramitación, que obligaría en último extremo a la suspensión del procedimiento hasta que el requisito sea llenado... En lo que se refiere a los motivos de improcedencia manifiestos e indudables, ya hemos mencionado que son circunstancias en las cuales los jueces o tribunales utilizan el poder del cual están investidos para declarar la improcedencia in limine litis sin tener que esperar a que dentro del proceso se confirmen o se superen las carencias de los presupuestos o elementos procesales, precisamente porque el Juez o Tribunal se encuentran en presencia de una improcedencia notoria que no daría lugar al prolongamiento de un trámite que fatalmente concluirá, en opinión de dichos órganos jurisdiccionales, en un sobreesamiento dentro del proceso que si se inició al admitirse la demanda en vez de desecharla." (72)

**"DEMANDA FISCAL. DESECHAMIENTO DE LA. EL AMPARO PROCEDE CONTRA LA RESOLUCION QUE LO CONFIRMA.** La resolución de una Sala del Tribunal Fiscal de la Federación que confirma el auto que desecha la demanda es de aquellos a que se refiere el tercer párrafo del artículo 46 de la Ley de Amparo, que si bien no deciden el problema planteado por el actor en su demanda, dan por terminado el juicio relativo..." (73)

(72) NARVAES GARCIA, Nidia, Ob. Cit., p. 27

(73) Ibidem, p. 26

"CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ULTIMO PARRAFO DEL ARTICULO 208 DEL, CUANDO LA CONSECUENCIA JURIDICA DE OMITIR MENCIONAR EL REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES EN LA DEMANDA DE NULIDAD, CONSISTE EN EL DESECHAMIENTO DE ESTA.- La reforma al ultimo parrafo del articulo 208 del Código Fiscal de la Federación, efectuada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve, es violatoria de la garantía de audiencia consagrada por el artículo 14 constitucional, debido a que la sanción que establece es desproporcionada y produce un estado de indefensión al demandante al negarle la oportunidad de ser oído y vencido en juicio. Si bien hasta antes de la citada reforma el hecho de que no se cumpliera en la demanda de nulidad con alguno de los requisitos que establecía el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación daba lugar a una prevención, en la actualidad, dicha prevención se encuentra suprimida, violando con ello las formalidades esenciales del procedimiento como parte integrante de la garantía de audiencia, pues al desechar la demanda el actor por omitir mencionar la clave del Registro Federal de Contribuyentes, dato que no se hace necesario para accionar el órgano Jurisdiccional, le impide defenderse, alegar y probar lo que a su derecho convenga, así como el dictado de la resolución que dirima las cuestiones combativas. El artículo 14 constitucional establece que la audiencia debe ser previa al acto que lesiona al particular, sin embargo, el más alto tribunal ha interpretado en cuanto a la facultad económico coactiva a favor de la hacienda pública, que no es preciso que el juicio sea previo al acto de molestia, dado que se cumple con la garantía de audiencia si con posterioridad se establece un medio proinario de defensa en que el contribuyente pueda controvertir la legalidad de esa resolución; en esa razón, al establecerse una excepción a la regla general que en forma expresa contiene el artículo 14 constitucional, lo que se pretende es que no se obstaculice el procedimiento de defensa, sino que se facilite, pues de otra forma, se crea la consecuencia desproporcionada del desechamiento de la demanda, de donde deviene la inconstitucionalidad del último párrafo del citado artículo 208 del Código Fiscal de la Federación."(74)

#### 4.- EFECTOS DE LA INEXISTENCIA DE PREVENCION EN EL JUICIO DE NULIDAD.

Podemos considerar que todos los efectos generados por la inexistencia de prevención en el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal son negativos, sobre todo para el particular que acude a él, en defensa de sus derechos y en

(74) SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, Sa. Epoca, T. XV, enero 1996, p.199



contra de resoluciones emitidas por autoridades de la Administración Pública Federal; sin embargo, también podemos considerar efectos negativos para el propio Tribunal Fiscal de la Federación, cuyas Salas se han visto saturadas de Recursos de Reclamación y Amparos promovidos por los particulares, en contra de las resoluciones que desechen la demanda o la tengan por no presentada.

Así pues, encontramos que los efectos negativos para el particular son los siguientes:

1.- En principio, al negársele la posibilidad de subsanar las omisiones de forma en que haya incurrido al presentar su demanda, se le priva de la Garantía de Audiencia consagrada en nuestra Constitución Federal.

2.- Por otro lado, se viola en su perjuicio el principio de equidad entre las partes, ya que en este mismo procedimiento se da la posibilidad a la autoridad administrativa de corregir defectos y vicios de forma en que haya incurrido al emitir el acto impugnado ante el Tribunal Fiscal, cuando se declara la nulidad del mismo para el efecto de que se emita una nueva resolución en la que se subsanen dichos efectos o vicios de forma.

3.- En el caso del último párrafo del artículo 209 del Código Tributario, al no existir prevención, se priva al gobernado del derecho de oponer el recurso de reclamación en contra del auto que tenga por no presentada la demanda, ya que éste sólo procede contra los autos que desechen la demanda.

4.- Asimismo, se hace para los particulares más lenta e ineficaz la administración de justicia.

Respecto a los efectos de la inexistencia de prevención para el Tribunal fiscal de la Federación, consideramos que son los siguientes:

1.- La reforma que deroga la prevención en el Juicio de Nulidad, no agiliza el procedimiento, como se pretendió, pues no se da fin a las demandas irregulares, y al no poder prevenir al demandante, se incrementan los recursos de reclamación en contra de los autos que desechen la demanda y juicios de amparo en contra de los autos que tengan por no presentada la demanda, por carecer de requisitos formales.

2.- Se limita las facultades del juzgador de requerir la aclaración de alguna demanda que sea obscura, para allegarse de elementos para la debida impartición de justicia.

3.- Se confunde al juzgador, en virtud de la gran diversidad de criterios contradictorios en cuanto a la aplicación de una norma tan controvertida.

4.- Por último, se atenta contra la naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación, que es un tribunal creado como medio de defensa de los particulares frente a la Administración Pública Federal, cuya función es la adecuada, pronta y eficaz administración de justicia, ya que el procedimiento que se ventila ante ese tribunal, tiene como fin proteger los derechos de los administrados, así como garantizar la legitimidad administrativa.

En conclusión, no es aceptable desechar las demandas de nulidad por razones de forma, cuando sea posible subsanarlas, en atención a las normas jurídicas fundamentales y a la naturaleza del propio Tribunal fiscal, ya que los efectos serían negativos, tanto para el particular, como para el propio tribunal, ya que atenta contra su función de impartir justicia pronta y eficaz, por lo que se hace necesaria la existencia de la PREVENCIÓN en el Juicio de Nulidad.

### **5.- RECURSOS**

El único recurso previsto en el Código Fiscal de la Federación, para impugnar el auto que desecha la demanda, es el **RECURSO DE RECLAMACION**, que procederá contra los acuerdos que emita el Magistrado Instructor que desechen la demanda, la contestación o alguna prueba, que decreten el sobreseimiento del juicio o aquellos que reñacen la intervención del tercero, según lo previsto por el artículo 242, primera parte, del Código de la materia.

Este precepto se hará valer dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto que se impugna.

Sin embargo, dentro del mismo Código, encontramos que se contemplan sanciones distintas para la falta de requisitos de la misma naturaleza, ya que en el artículo 208, se establece el desechamiento de la demanda y en el artículo 209, la no presentación de la demanda.

Lo anterior ha provocado interpretaciones contradictorias respecto a la procedencia del recurso de reclamación como medio de defensa del particular, transformando la admisión de la demanda en una verdadera trampa procesal y, en su caso, en una denegación de justicia.

En efecto, no hay razón lógica para que la falta de requisitos formales de igual naturaleza reciban trato diferente y mucho menos si esta divergencia trasciende a la procedencia de un recurso tan importante como el de reclamación, ya que esas dos figuras no se consideran como sinónimos.

"El desechamiento tiene las siguientes características: pone fin al juicio; que por su naturaleza sólo debe manejarse ante causales de improcedencia insubsanables; que en contra del desechamiento el Código Fiscal en su artículo 242, establece como medio de defensa, el recurso de reclamación. Por todo lo expuesto, ante un desechamiento no se pueda volver a presentar la demanda, sino que, en todo caso, se debe plantear el recurso de reclamación." (75)

"En cambio, el acuerdo que tiene "por no presentada la demanda" es, por su naturaleza, diferente al desechamiento, por lo siguiente: en primer lugar, puede interpretarse como que el particular nunca hubiere instado, esto es, como que jamás ejercitó su acción porque no se presentó la demanda y en consecuencia, que si dicho pronunciamiento lo hace le Magistrado Instructor dentro del término que el Código establece para la presentación de la demanda, ésta puede ser nuevamente presentada

---

(75) NARVAES GARCÍA, *Nydia. Ob. Cit.*, p. 31

ya subsanadas las formalidades omitidas, porque jurídicamente es como si se estuviera presentando por primera vez." (76)

El problema estriba en el hecho de que en contra del acuerdo que tiene por no presentada la demanda, el Código Fiscal en vigor, no establece ningún medio de defensa para impugnarlo, por lo que si dicho acuerdo se hace fuera del término que se establece para la presentación de la demanda, el particular queda en total estado de indefensión.

Respecto a cual es el medio de defensa idóneo en contra de estos acuerdos, existen criterios contradictorios dentro del Poder Judicial Federal, estos son: "1.- Que se desechen el amparo por estimarlo improcedente contra el acuerdo que tiene por no presentada la demanda, por estimarse que el actor debió agotar previamente el recurso de reclamación al cual consideran que si es procedente, y 2.- El contrario como el que sustenta la tesis que a continuación se transcribe y que expresa:

**RECLAMACION FISCAL. RECURSO DE, IMPROCEDENCIA DEL, EN CONTRA DEL AUTO QUE TIENE POR NO PRESENTADA UNA DEMANDA.**- El artículo 242 del Código Fiscal de la Federación, preceptúa: "el recurso de reclamación procederá ante la Sala regional en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que desechen la demanda, la contestación o alguna prueba, que decreten el sobreseimiento del juicio y aquellos que rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá dentro de los cinco días siguientes a aquella en que surta efectos la notificación respectiva". Como se ve de la transcripción anterior, el artículo 242 del Código Tributario en cita, no preceptúa concretamente la procedencia del recurso de reclamación en contra del auto del Magistrado Instructor que tenga por no presentada una demanda. No pasa inadvertido que un proveído que desecha una demanda de nulidad y aquel que la tiene por no presentada, de facto producen los mismos efectos (no admitiría) pero es criterio de este órgano colegiado que los recursos previstos por las leyes relativas, deben ser claros en

cuanto a la hipótesis que preven, pues de no ser así, constituyen una trampa procesal para el justiciable y, por ende, una denegación." (77)

De lo anterior, podemos deducir, que la falta de técnica legislativa que se observa en los artículos 208 y 209, así como el hecho de que se haya derogado la prevención en el Código Fiscal de la Federación, ha provocado la existencia de criterios divergentes que perjudican principalmente a los gobernados, violando en su perjuicio principios fundamentales como el de seguridad jurídica, la garantía de audiencia, el acceso a la justicia, y, además, van en contra del espíritu que llevó al legislador a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

---

(77) *Ibid.*, p. 32

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Tribunal Fiscal de la Federación es consecuencia de una serie de factores históricos e ideológicos que se han dado a través del tiempo en nuestro país y en el mundo entero y con la única finalidad de proteger a los gobernados en caso de abuso de parte de las autoridades de la Administración Pública.

SEGUNDA.- La justicia Administrativa en México, inicialmente estaba a cargo de los Tribunales ubicados en el Poder Judicial, siguiendo el sistema judicialista o anglosajón, esto cambió con la creación del Tribunal fiscal de la Federación, que se ubica dentro del ámbito del Poder Ejecutivo.

TERCERA.- El Tribunal Fiscal de la Federación, al momento de su creación mediante la Ley de Justicia Fiscal de 1936, no contaba con una base constitucional, lo que ocasionó el problema de la validez constitucional del mismo.

Dicho Problema consistía en el hecho de que la Materia Contencioso Administrativa, giraba en su totalidad en la órbita del poder judicial, por lo que la creación de un tribunal administrativo propició severas críticas que tenían como fundamento el principio de separación de poderes establecido en la Constitución, argumentándose que se violaría tal división si el Poder Ejecutivo juzgara sus actos, en virtud de que aquel dependería formalmente de ese poder. Este problema fue resuelto mediante reforma al artículo 104 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 1946.

CUARTA.- Aun cuando el Tribunal Fiscal de la Federación no es un Tribunal de equidad, con la reforma constitucional a que se hace referencia en la conclusión anterior, se resuelve el problema de la "inequidad" procesal entre los particulares y las autoridades, ya que las autoridades no podían combatir las resoluciones del Tribunal Fiscal que les fueran adversas debido a que la jurisprudencia estimaba que les estaba vedada la vía de amparo. Esta solución se da con la creación del RECURSO DE REVISIÓN.

QUINTA.- El Tribunal Fiscal de la Federación, fue creado con notoria influencia de la doctrina francesa, tomando como ejemplo el Consejo de Estado Francés, Tribunal Administrativo por excelencia, no obstante lo anterior, nuestro Tribunal Fiscal, tiene características especiales en las que se puede apreciar la importancia de algunas instituciones jurídicas en México, como lo es el juicio de amparo.

SEXTA.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano Colegiado de naturaleza administrativa, la que deriva de su competencia para conocer de controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública Federal.

SEPTIMA.- El Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, es un procedimiento de estricto derecho, cuya función es dirimir controversias y decir el derecho, es conocido como JUICIO DE NULIDAD, ya que el tipo de resoluciones que emite serán de anulación de resoluciones o procedimientos sometidos a su consideración, siempre que se viole las leyes administrativas, pero sin asumir nunca funciones que serían propias de la



autoridad administrativa, es lo que la doctrina conoce como CONTENCIOSO DE ANULACIÓN.

OCTAVA.- El Tribunal Fiscal de la Federación no puede conocer:

- a) Sobre inconstitucionalidad de leyes.
- b) Sobre actos políticos o de gobierno del poder Ejecutivo
- c) Sobre inconformidades sobre actos del Poder Judicial.

NOVENA.- La procedencia del juicio de nulidad debe ser tramitada aun de oficio, desde el momento de la presentación de la demanda, si se advierte alguna de las causales de improcedencia previstas en la ley, el magistrado instructor tiene facultades para desechar de plano la demanda. Cuando la causal de improcedencia se descubra posteriormente, procede el sobreseimiento del juicio.

DECIMA.- La falta de requisitos formales en los escritos de demanda y de contestación a la demanda, no deben generar el desechamiento de éstos, en todo caso, se debe prevenir a los promoventes para que los subsanen en el término de ley, apercibidos que de no hacerlo, se tendrán por no presentados.

La prevención resulta importante, en virtud de los efectos que produce, ya que con ésta se protege la garantía de audiencia consagrada en la Constitución, además de que es un elemento mediante el cual el juzgador estará en posibilidad de impartir pronta y eficazmente la justicia.

DECIMO PRIMERA.- Al derogar la prevención del Código Fiscal de la Federación, mediante reformas que entraron en vigor el primero de enero de 1990, se cometió un grave error que perjudicó principalmente a los gobernados, ya que de alguna

manera les limita el acceso a la justicia y a su derecho de ser oídos y vencidos en juicio:

DECIMO SEGUNDA.- Es necesario que los legisladores, al modificar la legislación procesal, consideren eliminar disposiciones que establezcan formalismos y exigencias que compliquen la defensa de los particulares frente a la administración pública, creando nuevas normas con el fin de atenuar y simplificar el procedimiento para lograr que los juicios y recursos se tramiten con eficacia y rapidez.

DECIMO TERCERA.- La reforma que deroga la prevención en el juicio de nulidad es violatoria de la garantía de audiencia consagrada en la Constitución Federal, ya que se priva al demandante del derecho de defender sus intereses, por simples omisiones y deficiencias formales en su demanda.

DECIMO CUARTA.- La necesidad de instituir nuevamente la prevención en el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, deriva de los efectos negativos que ha provocado su inexistencia, tanto para el particular, como para el debido cumplimiento de los objetivos para los que fue creado el Tribunal Fiscal de la Federación.

**BIBLIOGRAFIA**

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 4a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- 2.- ALTAMIRÁ, Pedro G. Principios de lo Contencioso Administrativo. México, 1972, s/Ed.
- 3.- ALVAREZ TABIO, Fernando. El Proceso Contencioso Administrativo. Editorial Librería Martí, La Habana, 1954.
- 4.- ARMIENTA, Gonzalo. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. 5a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.
- 5.- BURGOS, Ignacio. El Juicio de Amparo. 5a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1971.
- 6.- BRISERO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. El Régimen Federal Mexicano. 2a. Edición, Cárdenas, editor y distribuidor, México, 1975.
- 7.- CARRILLO FLORES, Antonio. Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. México, UNAM, 1987.
- 8.- CARRILLO FLORES, Antonio. La Defensa del Particular Frente a la Administración en México. Editorial Porrúa, S.A., México 1939.
- 9.- CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Editorial Porrúa, S.A., México, 1973.
- 10.- CERVANTES MONTENEGRO, Joaquín. El Cumplimiento de las Sentencias que Emite el TFE. Colección de Estudios TFE, Vol. 1, México, D.F., 1988.

- 11.- DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. 11a. Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F.
- 12.- SPAGA, Gasino. Derecho Administrativo. 17a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1977.
- 13.- JARACH, Dino. Tratado del Proceso Fiscal. Editorial de la Jurisprudencia, México, 1943.
- 14.- JOSE, Gastón. Principios Generales de Derecho Administrativo. Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1949.
- 15.- LARES, Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo. Editado por la Dirección General de Publicaciones, UNAM, 1978.
- 16.- LOMELI CEREDZ, Margarita. Estudios Fiscales IFF Colección de Estudios Jurídicos, Vol. VI, México, 1984.
- 17.- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Illegitimidad. 4a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.
- 18.- NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa S.A., México, 1959.
- 19.- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., México, 1972.
- 20.- PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas. Mayo Ediciones, S. de R.L., México, D.F.
- 21.- POCOCK, Alfredo. La Sentencia Civil. Trad. de Mariano Ovejero, Edit. Stylo, México, 1944.
- 22.- SAYEG HELU, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Editorial Porrúa, S.A., México, 1978.
- 23.- TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 15a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1977.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo.

Código Fiscal de la Federación.

Código Federal de Procedimientos Civiles

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

## OTRAS PUBLICACIONES

- Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, segunda Edición, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados y Legislatura, Editorial Manuel Porrúa, S.A., México, 1978.
- Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años al Servicio de México, 1986.
- El Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Estudios Fiscales del Tribunal Fiscal de la Federación. Colección de Estudios Jurídicos.
- Apéndice del Semanario Judicial de la Federación. 1917-1988, Segunda Parte.
- Semanario Judicial de la Federación. 6a. Época, Tomos XIV y XV, octubre 1974, y enero de 1975.
- Semanario Judicial. 7a. Época, tercera parte, Volumen 63.
- Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 8 de octubre de 1974, que reforma el artículo 104 Constitucional.
- Decreto publicado el 28 de diciembre de 1987, en el Diario Oficial de la Federación que reforma los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación.