

240



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

2 9/10/01

EL JUICIO DE LESIVIDAD

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ROSA MARIA MILLAN MINA

ASESORA: LIC. MA. EUGENIA PEREDO GARCIA VILLALBA



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

2001





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.

CAPÍTULO PRIMERO

EL JUICIO, EL PROCESO Y EL PROCEDIMIENTO

	Páginas
1.1. El acto administrativo	
1.1.1. Concepto de acto administrativo	8
1.1.2. Nacimiento del acto administrativo.....	10
1.1.3. Elementos del acto administrativo	10
1.1.4. Extinción del acto administrativo.....	11
1.2. El juicio y el proceso	12
1.2.1. Clasificación de los procesos	18
1.2.2. Presupuestos procesales	20
1.2.3. La relación jurídico procesal	22
1.2.4. Sujetos del proceso	23
1.2.5. Partes en el proceso	24
1.2.6. Cargas procesales	25
1.2.7. Etapas del proceso	26
1.2.8. Formalidades de las actuaciones procesales.....	27
1.2.9. La acción	28
1.2.10. La excepción	29
1.3. Concepto de procedimiento	30
1.3.1. Procedimiento administrativo	32
1.3.2. Procedimiento contencioso administrativo	33
1.4. Jurisdicción	35
1.5. Competencia	38

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS PRINCIPIOS PROCESALES

2.1. Aspectos preliminares	40
2.2. Bilateralidad de la instancia	42
2.3. Congruencia y motivación de la sentencia	43
2.4. Consumación procesal	43
2.5. Economía procesal	44
2.6. Eficacia procesal	45
2.7. Escritura y oralidad	45
2.8. Impulso procesal	47
2.9. Publicidad del proceso	48

2.11. Lealtad y probidad	50
2.12. Concentración	51
2.13. Convalidación	52
2.14. Adaptación del Proceso	52
2.15. Disposición	53
2.16. Igualdad procesal	53

CAPÍTULO TERCERO

EL JUICIO DE NULIDAD

3.1. La procedencia	55
3.2. Las partes	71
3.3. La demanda	73
3.3.1. Término para su presentación	74
3.3.2. Elementos que deberá contener la demanda	75
3.3.3. Anexos del escrito de demanda	78
3.3.4. Agravios	79
3.4. La contestación	80
3.5. Las pruebas	83
3.6. Los alegatos	86
3.7. La sentencia	87
3.8. Medios de defensa	91
3.8.1. Recurso de reclamación	92
3.8.2. Recurso de queja	92
3.8.3. Recurso de excitativa de justicia	94
3.8.4. Aclaración de sentencia	94
3.9. Recurso de revisión	95
3.10. Juicio de Amparo en Materia Administrativa	95

CAPÍTULO CUARTO

EL JUICIO DE LESIVIDAD

4.1. La resolución favorable	98
4.2. La procedencia	102
4.3. Las partes en el procedimiento	108
4.4. La violación del principio de igualdad procesal	109
4.5. Propuesta de solución	116

Conclusiones
Bibliografía
Legislación

INTRODUCCIÓN

La Administración Pública, implica el ejercicio de atribuciones que las normas jurídicas asignan a los órganos públicos, para la realización de los fines del Estado. Esta función administrativa se realiza a través de la emisión de actos administrativos, por medio de los cuales se van a crear derechos y obligaciones hacia las personal a las cuales están dirigidos.

Pero los actos administrativos que aquí nos interesan son los de naturaleza fiscal y administrativa respecto de los cuales tiene competencia la Federación únicamente.

Al nacer actos de esa naturaleza a la vida jurídica, necesariamente va a surgir una relación entre gobernantes y gobernados, cuando aquéllos se coloquen en el supuesto jurídico previsto por la hipótesis normativa, dicha relación puede tener o no el carácter de litigiosa ; ello depende de que la autoridad haya dictado su acto conforme a derecho o que se haya apartado de la legalidad durante el procedimiento que le dio origen.

Si el acto dirigido al particular no reúne los requisitos de debida fundamentación y motivación y con ello se ocasionan daños al particular, éste puede acudir a juicio a demandar la nulidad del mismo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La tramitación del juicio de nulidad la va a realizar el particular afectado, en contra de la resolución que emitió la autoridad, esta es la regla general para la tramitación del juicio y aquí el tiempo para interponerlo es de cuarenta y cinco días.

Ahora bien, el juicio debe ser regido por los diversos principios procesales que se han creado, ello con el fin de establecer un equilibrio entre las partes, y sobre

todo cuando las partes contendientes son el particular frente al Estado, tales como el de bilateralidad de la instancia, economía procesal, escritura y oralidad, igualdad procesal, concentración, adaptación del proceso, entre otros.

Pero estos principios no son observados cuando se actualiza la excepción a la regla antes mencionada, es decir, cuando la autoridad promueve el juicio de nulidad y que nuestros doctrinarios lo llaman juicio de lesividad, porque la autoridad cuenta con el término de cinco años para interponer el juicio.

De ello, podemos observar claramente la violación al principio de igualdad procesal que existe en el juicio, debido a que no hay una igualdad de términos para demandar.

La norma al establecernos esa disparidad de términos, si bien es legal no deja de ser injusta ya que está lesionando al particular al restringirle el tiempo en comparación con el que le concede a la autoridad.

Lo que queremos demostrar en este trabajo de tesis es precisamente la violación de la igualdad procesal, o sea, la disparidad existente en el juicio de lesividad que se actualizan al momento de que se establecen distintos términos para presentación de la demanda.

Para ello que en el capítulo primero estudiaremos al acto administrativo, su concepto, nacimiento, elementos, extinción, lo que significa juicio, proceso, procedimiento, procedimiento contencioso, procedimiento contencioso administrativo, la relación jurídico procesal, las partes en el proceso, la acción la excepción, la jurisdicción y la competencia.

En el capítulo segundo nos referiremos a los principios procesales, daremos el significado de éstos, iniciaremos con la bilateralidad de la instancia, la congruencia y motivación de sentencia, consumación procesal, economía, eficacia y escritura

procesal, el impulso procesal, publicidad en el proceso, lealtad y probidad, concentración, convalidación, disposición e igualdad procesal.

En el tercero analizaremos el procedimiento contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocido como juicio de nulidad, iniciando por los requisitos para su procedencia, continuaremos con las partes que intervienen en el mismo, requisitos que debe reunir el escrito de demanda hasta la emisión de la sentencia y los recursos que se pueden interponer en contra de ella así como el juicio de amparo.

Por último veremos el juicio de lesividad, lo que significa resolución favorable, la procedencia de dicho juicio, las partes en el juicio, la violación a la igualdad procesal en el mismo y daremos una propuesta de solución al problema.

CAPÍTULO PRIMERO

EL JUICIO, EL PROCESO Y EL PROCEDIMIENTO

1.1. El acto administrativo

1.1.1. Concepto de acto administrativo

El presente capítulo lo iniciamos con el acto administrativo, ya que resulta de capital importancia su estudio, porque precisamente él constituye la materia del litigio que se plantea en el juicio, a partir de que nace a la vida jurídica.

Para ello habrá que analizar si el mismo fue emitido conforme a derecho o si al crearse no se hizo con estricto apego a la ley, porque si esto sucede habrá que acudir a juicio a demandar su nulidad, ya sea que lo impugne el particular o la Administración Pública por conducto de sus distintos órganos.

Pero para que nazcan es necesario que antes haya pasado por todo un proceso de elaboración, es decir, que lo emita la autoridad competente con motivo y en ejercicio de sus funciones, debidamente fundado y motivado de tal manera que sea perfecto; en el supuesto de que ello no sea así, o sea, que el acto adolezca de algún vicio al momento de emitirse, el particular podrá interponer los diversos medios de defensa que establece la ley para poder combatirlo.

Así tenemos que el acto administrativo es una manifestación de la voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, y que tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de las necesidades colectivas.

Representa el aspecto dinámico de la Administración Pública, la forma o manera de exteriorizar su voluntad, bajo un régimen jurídico de derecho público y en esa actuación debe observar el principio de legalidad, dado que las autoridades administrativas sólo pueden hacer lo que la ley les permite, fundando y motivando todos sus actos.

Andrés Serra Rojas¹ lo define como: *"Un acto jurídico, una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, externo, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: La administración pública, en ejercicio de una potestad administrativa que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general"*.

El Doctor Gabino Eduardo Castrejón García² lo conceptúa de la siguiente manera: *"El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica o transmite, declara o extingue derechos y obligaciones; es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general"*.

La naturaleza jurídica del acto administrativo consiste en ser un acto, ejecutivo y unilateral que determina situaciones jurídicas para casos individuales, y que se efectúa en cumplimiento de las atribuciones y facultades que las leyes determinan a la Administración Pública.

¹ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, TI, 14 edición, Porrúa, México, 1988, pág. 230.

² Castrejón, García, Gabino Eduardo. *Derecho Administrativo*, TI, Cárdenas, México, 2000, pág. 345.

1.1.2. Nacimiento del acto administrativo

El origen del acto administrativo es la decisión unilateral previa de la autoridad que lo emite o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto, y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral.

Una vez aceptada la decisión unilateral, el paso siguiente es la expresión externa de la voluntad que también se realiza unilateralmente.

Derecho imperativo de la autoridad y de desigualdad, tiene por esencia la libertad del individuo para aceptarlo. La decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y precisamente en uso de la potestad pública, lo que implica que el mismo está fundado en derecho.

El acto puede crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos y obligaciones. Generalmente la situación de derecho creada por el acto administrativo es particular o concreta y excepcionalmente general o en ciertos casos una combinación de ambas. Es generalmente ejecutivo, tiene en sí la potestad necesaria para su realización factiva coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente.

Finalmente persigue el interés general.

1.1.3. Elementos del acto administrativo

Desde un punto de vista lógico jurídico entendemos por elemento de una cosa, o de un concepto, aquellas partes que lo integran o que concurren a su formación. Y se tiene como tales a el:

Sujeto. En el acto administrativo se detecta un sujeto activo y uno pasivo; el primero es el órgano competente del Estado que produce el acto mediante la emisión de la declaración unilateral de la voluntad con efectos jurídicos subjetivos, el papel del sujeto pasivo corresponde al particular a quien afecta el acto jurídicamente.

Objeto. Consiste en lo que el sujeto activo del mismo, decide, certifica u opina y debe ser lícito, cierto, determinado, física y jurídicamente posible, razonable y moral.

Motivo. Se interpreta como la apreciación y valoración de los hechos y de las circunstancias en que se realiza, que el sujeto activo lleva a cabo para emitir su declaración unilateral de voluntad. Consiste en aquellas condiciones o circunstancias que el órgano estatal ha tomado en cuenta para manifestar su voluntad en determinado sentido.

Fin. Es el efecto que el sujeto activo se propone alcanzar con su realización

1.1.4. Extinción del acto administrativo

Se produce por causas no precisamente queridas *ab- initio*, sino que son consecuencias de hecho y circunstancias advertidas o surgidas posteriormente.

Entre ellas tenemos a la :

Nulidad en la que existen irregularidades o ineficacias del acto administrativo. Hay elementos de existencia del acto, que son: consentimiento y objeto; y elementos de validez, que son: la capacidad, ausencia de vicios en la voluntad y la licitud en el objeto y la forma.

Revocación. Constituye en sí otro acto administrativo y, por ende, una declaración unilateral de la voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función

administrativa; su efecto jurídico directo consiste en desaparecer del ámbito del derecho un acto administrativo anterior por motivos de legalidad o de interés público.

Renuncia. El beneficiario exclusivo de una acto administrativo puede provocar su extinción renunciando al beneficio respectivo siempre y cuando no sea en perjuicio del interés público.

Cumplimiento de su finalidad. Cuando se cumple la finalidad del acto administrativo, éste pierde su razón de ser y por tanto se extingue.

Expiración del plazo de su subsistencia. Más que causa de extinción del acto, es un impedimento para su conformación y perfeccionamiento, habida cuenta que su existencia se limita a la realización de cierta condición que no llega a producirse dentro del plazo señalado para tal efecto en el propio acto en ejecución.

Acaecimiento de una condición resolutoria. Implica que la vigencia del acto administrativo se sujeta a que no se produzca tal condición.

Prescripción. Pérdida de un derecho por el transcurso del tiempo.

Caducidad. Pérdida de un derecho por inactividad procesal.

Rescisión. Consiste en las facultad que tienen las partes en un contrato de resolver o dar por terminadas sus obligaciones, en caso de incumplimiento de la otra partes. Sólo se da esta figura el actos de naturaleza privada

1.2. El Juicio y el Proceso

Con cierta frecuencia las expresiones juicio, proceso y procedimiento se utilizan como sinónimos, sin embargo, estas expresiones han correspondido a etapas diferentes de la evolución del Derecho y de la doctrina procesal y, aunque

con ellos aparentemente se designa el mismo fenómeno se debe advertir que tienen un significado histórico, cultural y doctrinal diferentes.

La palabra juicio proviene del latín *judicium*, que significa acto de decir o mostrar el derecho, que originalmente significaba, en el derecho romano, la segunda etapa del proceso, que se desarrollaba ante el *judex*, o sea el juez designado por el magistrado. Posteriormente y de manera particular en el derecho común europeo, el *judicium*, fue no sólo una etapa, sino todo el proceso. El *judicium* fue el concepto central de la escuela judicialista de Bolonia ; surge a partir del siglo XII y después de difundirse en las principales naciones de Europa, concluye alrededor del siglo XV ; con esta escuela se inician las exposiciones especialmente dedicadas al estudio del proceso y de las instituciones. Se ha denominado a esta escuela judicialista por ser el juicio el concepto que destaca en sus trabajos.

La escuela judicialista trabaja sobre la base del llamado Derecho común, que va a resultar de la conjugación de los Derechos Romano, Germánico y Canónico. En el ámbito procesal, el concepto fundamental del Derecho común europeo, fue el de juicio entendido como proceso. Al contrario de lo que ocurre en España, en donde la expresión juicio se mantiene hasta nuestros días, las demás naciones fueron sustituyendo paulatinamente, a partir del siglo XVI la expresión juicio por la de proceso, ello por la influencia de la doctrina del Derecho Canónico, empezaron a sustituir la palabra *judicium* por la de *processus iudicii* y *processus iudicialis*, también de origen latino. En los países latinoamericanos, por la influencia de España, también se conserva la palabra juicio.

Una de las razones por la que la palabra *judicium* fue sustituido por *processus*, consistió en que la primera llegó a adquirir muchos significados, por lo que devino multívoca. Todavía actualmente, en los países de tradición hispánica la palabra juicio tiene cuando menos tres significados: 1) como secuencia de actos o procedimiento, a través de los cuales se tramita o se lleva a cabo la substanciación de todo un proceso; 2) como etapa final del proceso penal, que comprende los

conclusiones de las partes y la sentencia del juzgador y, 3) como la sentencia jurídicamente dicha.

Los significados primero y tercero que se mencionan eran ya distinguidos con toda claridad por un autor mexicano de la primera mitad del siglo pasado: Manuel de la Peña y Peña³ en los siguientes términos: *"La palabra juicio, en el lenguaje forense tiene dos diversas acepciones: unas veces se toma por la sola decisión o sentencia del juez, y otra por la reunión ordenada y legal de todos los trámites de un proceso"*.

En nuestro país se utiliza la palabra juicio con mayor frecuencia como *"la reunión ordenada y legal de todos los trámites de un proceso"*⁴

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido por juicio, para efectos del amparo, *"el procedimiento contencioso desde que se inicia en cualquier forma, hasta que queda ejecutada la sentencia definitiva"*⁵. No obstante, la doctrina ha señalado que, en realidad, el juicio termina con la sentencia definitiva y no incluye los actos de ejecución de ésta.

En general, al juicio también se le ve como una institución mediante la cual se da solución jurídica a los conflictos entre partes, sometidos a la decisión del juez. En este sentido juicio es sinónimo de proceso y más especialmente de proceso jurisdiccional.

Desde otro punto de vista resulta que para resolver jurídicamente un conflicto será siempre preciso que quien lo juzgue se forme una convicción o juicio sobre la

³ Peña y Peña, Manuel de la. *Lecciones de Práctica Forense Mexicana* T.II, México, 1835.

⁴ Ovalle Fabela, José. *Teoría General del Proceso*, 4 edición, UNAM, México, 1996, pág. 180.

⁵ ASJF-1985, Cuarta parte, Tesis 168, pág. 508.

controversia planteada. La formación de este juicio, es en realidad, el punto decisivo y culminante de todo proceso.

En sentido más restringido, también se emplea la palabra juicio para designar sólo una etapa del proceso, la llamada precisamente de juicio y a un solo acto, la sentencia.

La palabra juicio en el lenguaje forense, tiene dos acepciones : unas veces se toma por la sola decisión o sentencia del juez y otra por la reunión ordenada y legal de todos los trámites de un proceso. Juicio dijeron los clásicos, como Celso, Ciceron, jurisconsultos romanos, es un actuar de 3 personas: actor, reo y juez y por tanto juicio son aspectos prácticos y paralelos dentro del campo del proceso. La idea ya superada de juicio, se hacía depender necesariamente de un estado de contienda entre partes interesados; la noción de proceso, aunque un gran sector la suponga, no está forzosamente implicada a un estado contencioso.

Por otro lado desde el punto de vista meramente gramatical cuando es utilizada la expresión proceso se alude a una sucesión de actos, vinculados entre sí, respecto de un objeto común.

Podemos definir al proceso entonces como al conjunto de actos mediante los cuales se constituye, desarrolla y termina la relación jurídica que se establece entre el juzgador, las partes y las demás personas que en ella intervienen; y que tiene como finalidad dar solución al litigio planteado por las partes, a través de una decisión del juzgador basado en los hechos afirmados y probados y en el derecho aplicable.

Tiene como finalidad dar solución al litigio planteado por las partes, a través de la sentencia que debe dictar el juzgador.

Diversos estudiosos del derecho se han avocado a elaborar un concepto concreto de proceso, así tenemos, entre otros a Carnelutti⁶ para quien el concepto de proceso denota : *"La suma de los actos que se realizan para la composición del litigio"*.

Para Gómez Lara⁷ el proceso : *"Es un conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para salucionarlo o dirimirlo"*.

El proceso, que para los clásicos bastaba con entenderlo a través del vocablo juicio, es un instrumento del derecho, tutela que siendo jurídica por excelencia se supone arreglada a justicia, ya que ésta como valor supremo, ha sido anhelada desde siempre por los hombres, eran sujetos de derecho, que hacen derecho y que ansian respecto para ese derecho. Por ello se dice que el proceso es instrumento al servicio de la justicia en el que se trata, hasta lo más posible, de dar a cada quien lo suyo o lo que le corresponde. Pero para ello hay que hacer actuar al derecho ya que implica un conjunto de actos jurídicos, seriados y conexos.

Proceso, palabra de origen medieval, es un acontecer dinámico que, persigue siempre una finalidad, es proyectiva por lo tanto, sin importar si hay litigio, o no lo hay.

Por otro lado, es el método que siguen los tribunales para definir la existencia del derecho de la persona que demanda, frente al Estado, a ser tutelada jurídicamente, y para otorgar esa tutela en el caso de que exista un derecho que se haya demostrado ya.

⁶ Carnelutti, Francesco. Citado por Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentís Melendo en *Sistema de Derecho Procesal Civil*, Buenos Aires, Cap I, TIV,p

⁷ Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. 8a edición. Harla México 1990, pág. 138.

Tuvo como contenido la idea de controversia o conflicto, idea que dominó un gran sector de la doctrina, por la razón, hoy en día ya no satisfactoria, de que había pugna o desacuerdo entre las dos partes y acudían ante los jueces o tribunales; ya que también puede manifestarse el proceso sin litigio.

Proceso, instrumento creado para resolver los litigios y es el medio por virtud del cual se pueden satisfacer las pretensiones. Si el ejercicio del derecho de accionar se concretiza en la presentación de la demanda y la función jurisdiccional alcanza su eficiencia en la sentencia, el proceso, que se inicia con la demanda y termina normalmente con la sentencia, se expresa a través de una serie graduada de actos que posibiliten el pronunciamiento del fallo. Es primero y ante todo actividad, dinámica conducta humana desplegada conforme a las prescripciones de la ley procesal por el juez, las partes y los terceros ajenos a la relación sustancial.

Los actos procesales están sujetos a una graduación y concatenación del tal manera que un determinado acto es necesariamente forzoso y generalmente necesario, para que otro pueda tener lugar.

La finalidad de la íntima conexión de todos los actos del proceso es la solución del litigio y el método para resolverlo está constituido por la aplicación al caso concreto de la norma jurídica, abstracta y general.

Para Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga⁸. *"El proceso supone una actividad generadora de actos jurídicamente, encaminados todos a obtener una determinada resolución judicial"*.

En el proceso jurisdiccional la finalidad que relaciona los diversos actos es la solución de una controversia entre partes pretenden, en oposiciones antagónicas,

⁸ De Pina Rafael y Castillo Larrañaga, José. *Derecho Procesal Civil*, Porrúa, México, 1976, pág. 200.

que se les resuelva favorablemente a sus respectivos reclamaciones deducidas ante un órgano que ejerce facultades jurisdiccionales.

El órgano jurisdiccional y quienes acuden ante él desarrollan una actuación preliminar, al conjunto de los actos desarrollados es a lo que se le denomina proceso.

El proceso es el desarrollo regulado por la ley de todos los actos concatenados cuyo objetivo es que se diga el derecho a favor de quien tenga la razón total o parcial. Es una institución, está formada por un conjunto de actos procesales que se inician con la presentación y la admisión de la demanda, y termina cuando concluye por las diferentes causas que la ley admite.

1.2.1. Clasificación de los procesos

Clasificar, es ordenar las cosas o las personas bajo diversas perspectivas. A nosotros nos interesa hacer referencia a diversos criterios bajo los cuales se pueden ordenar los procesos.

A) El proceso ordinario se aplica a todas las cosas controvertidas que no tengan previsto una tramitación especial; mientras que la tramitación especial tomará como base las circunstancias especiales que el legislador haya previsto para extraer un proceso de la regulación general.

B) Contencioso. Por virtud de este proceso, el órgano jurisdiccional va a resolver el conflicto de intereses que exista entre las partes, originado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro.

Voluntario es en el que interviene el órgano jurisdiccional respecto de problemas no controvertidos.

- C) Es dispositivo cuando en él prevalece la voluntad de las partes y publicista, cuando el juez goza de facultades suficientes para orientar y dirigir el proceso a la consecución de sus fines.
- D) Es oral, en cuanto a que muchas probanzas se desahogan mediante las declaraciones de los interesados y terceros ante el juez; y es escrito por lo que hace a que deben quedar elementos escritos de referencia en el respectivo expediente, con lo que se permitirá la revisión de constancias en ulteriores instancias.
- E) El proceso sumario entraña una compresión de las etapas procesales para lograr una mayor expedición en la realización de trámite hasta que llegue el momento de resolución, plazo de dictado de sentencia que también puede abreviarse. El ordinario tiene un desenvolvimiento cronológico normal.
- F) En cuanto a los sujetos que integran en cada una de las posiciones que corresponden a las partes, puede hablarse de procesos individuales, cuando sólo sea una persona física o moral la que tenga el carácter de actor y sólo sea una persona la que tenga el carácter de demandado; si son varios, de una o de otra parte, puede llamarse proceso colectivo.
- G) Desde el punto de vista de la materia jurídica a la que pertenezcan los derechos que se controvierten, o sea, desde el punto de vista de la rama del Derecho en que se consideren los derechos subjetivos en controversia, los procesos pueden ser: civiles, mercantiles, penales, laborales, agrarios o fiscales entre otros.
- H) Por lo que hace al fuero, desde el punto de vista del derecho vigente en nuestro país, puede hablarse de la subsistencia del fuero de guerra.
- I) Más que por el fin, es posible clasificar los procesos conforme al tipo de resolución

que se dictará en el momento de culminación del proceso. En tal hipótesis podría mencionarse la existencia de procesos declarativos, condenatorios y ejecutivos.

J) El derecho vigente suele clasificar los juicios en particulares y universales; estos últimos son los que tendrán un alcance global para aglutinar a todos los procesos pendientes o en trámite y para atraer a los que posteriormente se planteen.

1.2.2. Presupuestos procesales

El prefijo pre, también considerado como preposición inseparable, denota antelación. Dentro del proceso, los presupuestos procesales son los elementos de presencia previa y necesaria para que pueda integrarse debidamente el proceso. Sin la concurrencia de elementos esenciales anteriores o previos, no se iniciará válidamente un proceso.

El procesalista uruguayo Eduardo J. Couture⁹ sobre el particular afirma lo siguiente:

**Pueden definirse los presupuestos procesales como aquellos antecedentes necesarios para que el juicio tenga existencia jurídica y validez formal. Un juicio seguido ante quien no es un juez, no es propiamente un juicio defectuoso, sino que es un no-juicio, un juicio inexistente; un juicio seguido por quienes no son los titulares del interés jurídico protegido ni sus representantes, no es tampoco un juicio sino una simple disputa; un juicio seguido por dos incapaces no es tampoco un juicio, sino una serie de actos privados de eficacia jurídica. La Investidura del juez, el interés de las partes y la capacidad de quienes están en juicio son presupuestos procesales, porque constituyen esa especie de minimum necesario para que el juicio exista y tenga validez formal. La doctrina ha convenido en*

⁹ J. Couture, Eduardo. Fundamentos de Derecho Procesal Civil, Aniceto López editor, Buenos Aires, 1942, pág. 49.

llamarles presupuestos, o sea, supuestos previos al juicio, sin los cuales no puede pensarse en él.

Los presupuestos para la existencia del juicio, son, fundamentalmente: la proposición de una demanda judicial; un órgano dotado de jurisdicción y; las partes que se presentan como sujetos de derecho.

Los presupuestos procesales son los requisitos de forma y de fondo, sin los cuales no es posible iniciar ni tramitar válida y eficazmente un proceso.

Hay presupuestos generales a todos los juicios y otros especiales a determinados procesos. Los generales son los siguientes:

- 1.- Escrito de demanda, formulado y presentado legalmente.
- 2.- Competencia del juez para conocer el juicio.
- 3.- Capacidad procesal del actor y del demandado y debida personalidad de quienes los representan en el juicio cuando no comparecen personalmente.

Así tenemos que el presupuesto procesal en materia fiscal, es la realización del hecho generador para el pago de un determinado tributo.

El proceso existirá cuando reúna los requisitos de esencia imprescindibles para estructurarse. Por tanto la falta de dichos requisitos traerá consigo la inexistencia del proceso.

Estos requisitos tienen el carácter de irrenunciables y son necesarios para que el juez esté obligado a proveer sobre la demanda, tales como la competencia del órgano jurisdiccional y la capacidad de las partes.

1.2.3. La relación jurídico procesal

La expresión relación es un vocablo que deriva del latín y gramaticalmente alude a la vinculación o conexión de una cosa con otra, o a la correspondencia, o nexo entre personas, o al nexo existente entre una persona con otra.

En el campo de lo jurídico, la relación jurídica se refiere al nexo deber ser que vincula al supuesto normativo con las consecuencias jurídicas. Así, realizada la hipótesis normativa deben producirse las consecuencias de derecho, engendradoras de derechos y obligaciones.

En la relación jurídica existe un sujeto pretensor que reclama de un sujeto obligado el cumplimiento de un deber que constituye el derecho del sujeto pretensor. Dadas ciertas circunstancias, previstas por la norma jurídica se actualiza el deber ser que entraña el cumplimiento de las obligaciones previstas en las consecuencias jurídicas.

Rafael de Pina¹⁰ en su Diccionario de Derecho, determina que la relación jurídica es el *"Vínculo establecido entre personas regido por el derecho"*. Estima que constituyen elementos de la relación jurídica, el sujeto, el objeto y el acto jurídico.

El proceso como relación jurídica, fue expuesta por primera vez por Oskar Von Bulow, dicha relación se establece entre dos o más sujetos de derecho, es decir, entre dos o más personas.

¹⁰ De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho, Porrúa, México, 1965, pág. 253.

El contenido de toda relación jurídica es también, siempre un conjunto de derechos y obligaciones y por ello, la relación jurídica, es el vínculo que se establece entre los sujetos de derecho a los que las normas jurídicas les atribuyen derechos u obligaciones, por esa atribución, las relacionan entre sí, ya que toda imputación normativa presupone un derecho y, a la vez una obligación, es decir, toda norma jurídica, es imperativa – atributiva. Si el hecho jurídico se produce, el obligado debe observar tal o cual conducta, cuya realización puede exigirle en ejercicio de su derecho al sujeto pretensor.

1.2.4. Sujetos del Proceso

El concepto de sujeto procesal es más amplio que el de partes y a su vez el concepto de parte formal es más amplio que el de parte material. Así, son sujetos del proceso: el juez, los peritos, los testigos, otra serie de auxiliares de la función jurisdiccional y, desde luego, las propias partes. Las partes en sentido formal pueden ser las propias partes en sentido material, en cuanto estén capacitados, por sí, para actuar en el proceso persiguiendo una resolución jurisdiccional la cual podrá afectarlos concretamente y de forma particular en su esfera jurídica por la resolución jurisdiccional que resuelva la controversia o conflicto ; cuentan con atribuciones conferidos por la ley, para impulsar la actividad procesal con objeto de obtener la resolución jurisdiccional que vendrá a afectar la esfera jurídica de otras personas: las partes materiales.

Todo proceso supone tres sujetos fundamentales : dos de contienda y un tercero que decide la controversia, lo que de ninguna forma entrañan que sean los únicos, sino que participan otros sujetos extraños a la relación sustancial, pero no a la relación procesal formal. Tal es el caso de los testigos, peritos y las partes en sentido puramente formal. Ambas calidades de parte material y parte formal, pueden coincidir en la misma persona, lo cual es frecuente, pero no implica que tal coincidencia siempre se dé.

Lo esencial a la parte en el sentido procesal, es que ésta sea un sujeto que reclama o insta, para sí o para otro, o que esté en posibilidades de reclamar una decisión jurisdiccional respecto de la pretensión que en el proceso se debate. No basta para ser parte, en sentido procesal, la sola personalidad jurídica, sino que debe tenerse la capacidad de ejercicio, entendiéndose ésta como la posibilidad de efectuar válidamente actos jurídicos en beneficio o perjuicio propio o ajeno.

Es parte entonces toda persona a quien la ley da facultad para deducir una acción, oponer una defensa en general o interponer cualquier recurso o a cuyo favor o en cuya contra va a operarse la actuación concreta de la ley.

1.2.5. Partes en el Proceso

La expresión parte es un vocablo que proviene del latín *pars*, *partis* y gramaticalmente es la porción de un todo.

Así, el concepto de parte está reservado exclusivamente a los sujetos interesados sustancialmente en el resultado del proceso, de modo que partes en el proceso son dos: el que reclama para sí, la intervención del órgano jurisdiccional para la tutela de una pretensión y aquél de quien se reclama la satisfacción de la pretensión; de tal manera que la sentencia de fondo que ponga término al proceso y solucione el litigio sólo afecta la esfera jurídica de las partes en el sentido material, es decir, la sentencia definitiva sólo opera sobre los bienes o derechos que están en el patrimonio del actor o del demandado.

Tiene la calidad de parte quien como actor o demandado solicita la tutela jurisdiccional; por un lado existe quien impulsa la actividad jurisdiccional y por el otro frente a quien se solicita la actuación de la ley.

La parte reclama la dicción del derecho en interés propio y no en interés ajeno. El demandado es parte aunque no exija del órgano jurisdiccional la aplicación

de la norma sustantiva al caso concreto, el juicio se puede seguir en rebeldía y sin embargo conservar su carácter de parte demandada.

La parte es aquella para la cual la acción es su acción, el proceso su proceso y la sentencia su sentencia de manera que directamente va a favor o en contra de la parte el efecto declarativo, constitutivo o de condena del fallo.

1.2.6. Cargas procesales

Las cargas procesales son aquellas situaciones de necesidad de realizar determinado acto para evitar que sobrevenga un perjuicio procesal. Se trata de imperativos de propio interés.

En la carga procesal el interesado, parte en el proceso, está impedido, si desea preservar sus derechos, a realizar una determinada conducta, en el entendido de que su abstención le afectará. La carga es una conminación o compulsión a realizar el acto ; así vemos que el litigante tiene la facultad de contestar, de probar, de alegar, pero tiene al mismo tiempo algo así como el riesgo de no contestar, de no probar y de no alegar. El riesgo consiste en que si no lo hace oportunamente se puede llegar a fallar en su contra sin escuchar sus defensas, sin recibir sus pruebas o sin saber sus conclusiones.

La carga es un imperativo del propio interés ; quien tiene sobre sí la carga se haya compelido implícitamente a realizar el acto previsto; es su propio interés quien le conduce hacia él. La carga se configura así como una amenaza con una situación embarazosa que graba el derecho del titular. Pero él puede desembarazarse de la carga cumpliendo.

Cuando se dice que la obligación es un vínculo impuesto a la voluntad, se acentúa la circunstancia de que existe una libertad jurídica de cumplir o no cumplir la

obligación; pero esa actitud de no cumplir la obligación deriva en consecuencias perjudiciales.

1.2.7. Etapas del Proceso

Hemos mencionado que en todo proceso existe una secuencia u orden de etapas desde la iniciación hasta el fin del mismo. Todo proceso se inicia con un presupuesto, se desenvuelve a lo largo de un recorrido, es decir, a lo largo del procedimiento y tiene como finalidad que se resuelva, de la misma resolución cabe su ejecución, de modo que en el proceso se van a realizar multiplicidad de actos jurídicos, hechos jurídicos y actos materiales; éstos se van a actualizar según el grado de evolución del expediente correspondiente al proceso de que se trate; pueden clasificarse en varios etapas o periodos.

En términos generales, todo proceso se divide en dos grandes etapas que son las siguientes: instrucción y juicio.

La palabra instrucción en su significado usual es la de dar lecciones, ciencia o conocimientos y se deriva del latín *instruere*, que significa construir. Desde el punto de vista procesal, la instrucción como etapa del proceso, tiene como objeto ilustrar, enseñar al juez como en el litigio, para que una vez conocido por él, pueda resolverlo adecuadamente. Es toda una primera fase de preparación, porque permite al juez la concentración de todos los datos, los elementos, las pruebas, las argumentaciones de todos los sujetos interesados y terceros, que facilitan, la decisión del juzgador. Las partes exponen sus pretensiones, resistencias y defensas y el tribunal y los terceros, así como otros sujetos del proceso desenvuelven toda la actividad de información y de instrucción debido a que el juez, a quien se encomienda la solución del litigio, como titular de una función pública al efecto instituida por el Estado, siendo ajeno a la contienda, la ignora y no puede resolverla adecuadamente, sino hasta el momento en que las partes se la demuestran,

utilizando los mecanismos idóneos que constituyen en el proceso la llamada etapa de instrucción.

Una vez que el juez llega al conocimiento del litigio, de la manera que ello es posible en el proceso, está en condiciones de solucionarlo a través del pronunciamiento de la sentencia en lo que constituye la otra gran etapa del proceso que recibe el nombre de juicio.

Resalta así la íntima conexión en las dos grandes etapas del proceso, la instrucción sólo tiene sentido con vistas al pronunciamiento de la sentencia y ésta no puede dictarse sin que la primera haya alcanzado su objetivo: demostrar como es el litigio.

1.2.8. Formalidades de las actuaciones procesales

Todos los actos que se desarrollan en el proceso, al tener una vivencia real, deben exteriorizarse y al hacerlo adoptan una fórmula. En otros términos, al realizar el juez, las partes y demás sujetos intervinientes en el proceso, ciertos actos y hechos jurídicos, así como actos materiales, le dan un cierto exterior a sus actividades. Allí están, en ese aspecto externo que presentan, las formalidades procesales.

La forma es el aspecto o figura exterior de algo. A las formas procesales se les denomina formalidades, por éstas entendemos los requisitos externos de realización de los actos jurídicos, hechos jurídicos y actos materiales para la validez de ellos dentro del proceso.

Así por actuaciones judiciales tenemos por un lado las consistentes en las actividades propias del órgano jurisdiccional, como tramitar el juicio, pronunciar sentencias, hacer notificaciones, llevar a cabo diligencias, admitir recursos y practicar embargos; y por el otro la documentación de dichas actividades o sea la

constancia escrita del resultado de los mismos, que da lugar a la formación de expedientes.

Actuación es la actividad propia del órgano jurisdiccional.

En sentido más restringido y propio, la actuación es la constancia escrita de los actos procesales que se practican y que, en conjunto, forman los expedientes o cuadernos de cada proceso o juicio.

1.2.9. Acción

La palabra acción tiene su origen en la expresión latina *actio*, que era un sinónimo de *actus*, y aludía a los actos jurídicos.

Así, también es un sustantivo femenino que alude al ejercicio de una posibilidad dinámica de una cosa o de una persona.

En la acción procesal interesa la conducta dinámica de una persona, física o moral, que originará la actuación del órgano con potestad para el desempeño de la función jurisdiccional respecto de otro sujeto que habrá de adoptar, una conducta de aceptación total o parcial, o bien, de rechazo total o parcial y también de pasividad.

Al hecho de acudir ante el órgano para atender las reclamaciones contra otras personas físicas o morales se le ha denominado la acción procesal.

La acción es un derecho subjetivo porque el actor tiene la prerrogativa de exigir de un sujeto obligado la realización de una conducta.

El objetivo del derecho de acción es obtener la tutela o protección de un presunto derecho material.

Arellano García¹¹ define a la acción como. "El derecho subjetivo de que goza una persona física o moral para acudir ante un órgano del Estado o ante un órgano arbitral a exigir el desempeño de la función jurisdiccional para obtener la tutela de un presunto derecho material, presuntamente violado por la persona física o moral, presuntamente obligada a respetar ese derecho material".

1.2.10. Excepción.

La palabra excepción en su natural interpretación gramatical, es la acción de exceptuar y, a su vez, se entiende por exceptuar, excluir o no comprender a algo o a alguien. En la excepción dentro del medio forense, se trata de excluir la acción, el presupuesto procesal, el derecho sustantivo en que se apoya la acción o se tilda de inoperante el procedimiento empleado.

En el Derecho Romano la *exceptio* surgió en el periodo del proceso per formulas o formulario, como un medio de defensa del demandado. Consistía en una cláusula que el magistrado, a petición del demandado, insertaba en la fórmula para que el juez, si resultaban probadas las circunstancias de hecho alegadas por el demandado lo absolviera aun cuando considerara fundada la *intentio* del actor. La posición de la *exceptio* en la fórmula se ubica entre la *intentio* y la *condemnatio*.

En la excepción encontramos una tendencia del demandado hacia la neutralización total o parcial de los efectos de la acción, pero esa tendencia puede tener resultados favorables o contrarios.

El concepto de excepción sólo corresponde a la actuación procesal del derecho de oposición, como acto de defensa a resistirse al cumplimiento de la pretensión.

¹¹ Arellano García, Carlos. *Teoría General del Proceso*, Porrúa, México, 1999, pág. 240.

Por otro lado, así como el actor puede plantear una acción sin tener el derecho concreto que pretendiese tutelarse a través de todo un proceso, también le corresponde al demandado, en condiciones de igualdad, tener el derecho de oponer una defensa, aunque carezca de derecho sustantivo a contradecir el derecho del actor; es decir, que aún en el caso de que el demandado tenga o no razón puede oponer excepciones y será la sentencia la que habrá de pronunciarse sobre la operación o rechazo de las excepciones.

Arellano García¹² considera a la excepción de la siguiente manera: *"La excepción es el derecho subjetivo que posee la persona física o moral, que tiene el carácter de demandada o contrademandada en un proceso, frente al juzgador y frente a la parte actora o reconviniendo en su caso, para contradecir lo establecido por el actor en la demanda o lo determinado por el reconviniendo en la contrademanda, y cuyo objeto es detener el proceso, o bien, obtener sentencia favorable en forma total o parcial"*.

1.3. Concepto de Procedimiento

La palabra procedimiento significa la manifestación externa y formal del desarrollo del proceso o de una etapa de éste. Es acción o modo de obrar.

Para Alcalá-Zamora¹³ *"el procedimiento se compone de una serie de actuaciones o diligencias sustanciadas o tramitadas según el orden o la forma prescritas en cada caso por el legislador y relacionados o ligados entre sí por la unidad de efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo"*.

¹² Arellano García, Carlos. *Teoría General del Proceso*, Porrúa, México, 1999, pág. 303

¹³ Alcalá-Zamora. *Cuestiones de Terminología Procesal*, UNAM, México, 1972, pág. 137.

El procedimiento se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad de efecto jurídico final, siendo de índole formal. El proceso es de índole teleológica y el procedimiento es formal, ambos conceptos coinciden con su carácter dinámico reflejado en su común etimología, de procedere, avanzar pero el proceso, además de un procedimiento como forma de exteriorizarse, comprende los nexos constituyan o no relación jurídica, que entre los sujetos, es decir, las partes y el juez se establece durante la sustanciación del litigio.

También significa un quehacer material, una determinada manera de realizar las cosas, por lo cual siempre ocupará espacio y tiempo.

Implica la realización forzosa de ciertos actos de tal manera que ningún acto anterior se explique sino por el acto que es su secuencia, y ningún acto posterior vale sin el que le precede, así el procedimiento es una forma de actuar y, en este sentido, hay muchos y variados procedimientos jurídicos; por ejemplo, los procedimientos administrativos, notariales y registrales.

Así, al ser un modo de obrar marca una serie de acciones en la realidad como consecuencia del desenvolvimiento del proceso en la actuación concreta, es decir, es el desarrollo real de un caso en el que se ha planteado una determinada controversia.

Implica el modo como va desenvolviéndose el proceso, el trámite a que está sujeto, la manera de sustanciarlo, que puede ser ordinaria, sumaria, sumarísima, breve o dilatada, escrita o verbal, con una o varias instancias con periodo de prueba o sin él, y así sucesivamente, de tal manera que no hay dos procedimientos iguales ya que cada uno tiene sus propios tintes.

Un procedimiento es procesal cuando está eslabonado con otros, todos ellos concurridos dentro del conjunto de actos configurativos del proceso, y que son actos

provenientes de las partes, del órgano jurisdiccional y de los terceros ajenos a la relación sustancial, y los cuales se enfocan, o proyectan, hacia un acto final de aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para dirimirlo o resolverlo.

1.3.1. Procedimiento administrativo

Su actividad está coordinada hacia un fin y tiene mayor importancia cuando se refiere a las acciones de los entes públicos en general y del Estado en particular.

En la generalidad de los casos, las acciones de las personas jurídicas, y particularmente del Estado, se resuelven conforme a un procedimiento jurídico. Se trata de un procedimiento de evaluación, de juicio de control, realizado por órganos diversos, cada uno de los cuales actúa dentro de su competencia.

En el procedimiento administrativo se puede encontrar que en función del acto de un cierto ente existe una sucesión de actos de distintos órganos de ese ente y también de otros sujetos de derecho, actos que se coordinan con los primeros en forma jurídica. Habrá procedimiento administrativo en los supuestos en que la autoridad deba tomar decisiones en relación con los particulares.

Procedimiento administrativo es el cause formal de una serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin.

Las formalidades y trámites legales que le dan vida y configuración al acto administrativo viene a constituir lo que se denomina trámite administrativo. Estriba en una serie de pasos, actuaciones, diligencias o garantías debidamente concatenadas y que conducen a un acto administrativo, de tal manera que al encontramos en un estado de derecho, el principio de legalidad constituye el hilo conductor de dicho procedimiento, lo que nos conduce a sostener que todo acto administrativo debe provenir de autoridad competente que se encuentre elaborado

por escrito debidamente fundado y motivado y que se notifique personalmente al destinatario para que esté en posibilidades de hacer valer sus derechos.

Nava Negrete¹⁴ lo define como: *"El medio o vía legal de realización de actos y en forma directa concurren a la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración. Quedando incluidos en este concepto, los de producción, ejecución, autocontrol e impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa"*.

El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesaria para guiar su decisión al mismo tiempo que constituye una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario sino de acuerdo con las normas legales.

En su clásica obra de Derecho Administrativo Gabino Fraga¹⁵ dice que : *"El procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia jurisdiccional forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento jurisdiccional"*.

1.3.2. Procedimiento contencioso administrativo

El sometimiento del Estado al ordenamiento jurídico implica que el ejercicio del poder público necesariamente debe realizarse conforme a las disposiciones legales que lo regulan, toda vez que ellas determinan la extensión y límites de su

¹⁴ Nava Negrete, Alfonso. *El Procedimiento Administrativo*, Diccionario Jurídico Mexicano, TVII, Porrúa, México, 1985, pág. 235.

¹⁵ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, 28 edición, Porrúa, México, 1989, pág. 255.

actuación, por lo que toda actividad de los órganos estatales que rebase o incumpla el mandato legal debe ser corregida.

La posibilidad de irregularidades en la actuación de la Administración Pública exige el establecimiento de medios de control, ya sea por los propios órganos administrativos, acargo de quien emitió el acto, o de su superior jerárquico, o por los diferentes órganos jurisdiccionales de naturaleza administrativa o jurisdiccional.

El sistema de control de la legalidad de la actuación de la administración se conoce como justicia administrativa.

Ésta se contempla desde el punto de vista substancial como el estudio de las garantías y el proceso que tiene el administrado para asegurar la legalidad administrativa; se instituye con el propósito de controlar jurisdiccionalmente los actos de la Administración Pública y comprende el análisis de las cuestiones jurisdiccionales en las que el Estado interviene en la forma contenciosa con otros sujetos de derecho públicos o privados.

El apotegma de que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite implica que la legalidad debe imperar en la actuación de la administración y se manifiesta a través del mandato establecido en la norma en el sentido de que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado; es decir, que tenga el soporte jurídico suficiente que, como competencia, faculte la actuación del órgano, además debe estar sustentado en las consideraciones que exprese la autoridad y que justifiquen su actuación, lo que deriva de las garantías de debido proceso y de legalidad a que se refieren los artículos 14 y 16 constitucionales.

Se establecen diferentes vías para la defensa de los particulares; en principio, en sede administrativa con el fin de que la autoridad ejerza un autocontrol de sus propias resoluciones, y posteriormente, un medio de defensa ante los órganos jurisdiccionales para dirimir las controversias que genere con su actuación.

Por otro lado el término contencioso significa, contienda, litigio, pugna de intereses y en lo particular se refiere a la jurisdicción encargada de resolver las cuestiones litigiosas entre los particulares y la Administración Pública.

El procedimiento contencioso administrativo tramitado ante órganos jurisdiccionales de la misma naturaleza, lo abordaremos ampliamente en el capítulo tercero de la presente, al efectuar el estudio del juicio de nulidad que se tramita y resuelve ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual tiene su naturaleza jurídica establecida en el artículo 73, fracción XXIX H, de nuestra Constitución. Ahí veremos también los diversos medios de defensa que se pueden interponer en contra de las resoluciones de dicho Tribunal.

1.4. Jurisdicción

En el Derecho Romano existían funcionarios encargados de la organización judicial a los que se les daba la denominación genérica de magistrados, los cuales estaban investidos de una *potestas* o *imperium*.

Tal *potestas* o *imperium*, a su vez, se clasificaban en varias atribuciones:

1.- El *imperium merum* consistía en la potestad del magistrado para administrar y desempeñar atribuciones de policía ; dentro de este género de atribuciones tenía la potestad de infringir castigos corporales.

2.- El *imperium nixtum* que, en sentido amplio abarca la potestad consistente en el *imperium merum* y la potestad que implica la administración de justicia. En sentido más restringido es la autoridad necesaria para administrar justicia.

3.- La *jurisdictio* que era la facultad que el magistrado poseía para decir el derecho. Así la palabra jurisdicción, proviene del latín *jurisdictio*, que se forma de la locución *jus dicere* que significa decir el derecho.

En su significado gramatical en vocablo jurisdicción es considerado como el poder estatal para juzgar.

A su vez, en la acepción normal de la palabra juzgar que procede de la expresión *judicare* entendemos que es decir un problema como juez o árbitro.

Podemos definir a la jurisdicción, entonces, como la función que ejercen los órganos del Estado, independientes o autónomos, a través del proceso, para conocer de los litigios o controversias que les planteen las partes y emitir su decisión sobre ellos; así como, para en su caso, ordenar la ejecución de dicha resolución o sentencia.

Para que los órganos del Estado puedan desarrollar la función jurisdiccional, es indispensable que posean independencia, o al menos autonomía funcional, en el caso de los tribunales no judiciales. Por independencia judicial entendemos la situación institucional que permite a los juzgadores emitir sus decisiones conforme a su propia certeza de los hechos – obtenidas con base en las pruebas practicadas en el proceso - y de acuerdo con el derecho que estimen aplicable al caso concreto, sin tener que actuar o someterse a indicaciones provenientes de órganos de otros poderes o de los superiores jerárquicos.

Así, la jurisdicción se compone de tres funciones básicas durante el desarrollo del procedimiento que son los siguientes: la *notio* es decir la facultad que el juez tiene de conocer el negocio; el *judicium*, o la facultad de decidir la contienda mediante la aplicación de la ley al caso concreto y; la *executio* o potestad para hacer cumplir coactivamente lo sentenciado.

En el ejercicio de la *notio o cognitio*, el juzgador debe de tomar conocimiento del conflicto, a través de las afirmaciones de hecho y las argumentaciones jurídicas expresadas por las partes, y sobre todo, con base en las pruebas aportadas en el proceso; debe de resolver el litigio en forma congruente con las acciones y percepciones hechos por las partes.

Para dirigir el desarrollo del proceso, el juzgador cuenta con facultades de imperio; puede imponer medios de apremio para hacer cumplir su determinación y puede aplicar correcciones disciplinarias para mantener el orden y exigir que se le guarde respeto.

La decisión del juzgador, expresada en la sentencia, normalmente resuelve el litigio aplicando una disposición legal a los hechos que aquél estima probar, pero también lo puede resolver con base en los principios generales del derecho, en la equidad o en criterios de interpretación jurídica.

De acuerdo con el pensamiento de Couture¹⁶, el significado preciso de la palabra jurisdicción es el de : "*Función pública de hacer justicia*".

En último análisis se deben de solucionar los conflictos mediante la aplicación del Derecho, pero también con base en criterios de justicia.

Es importante hacer notar que la función jurisdiccional sólo se realiza por medio del proceso, debido a que no puede haber proceso sin jurisdicción, así como tampoco puede haber jurisdicción sin acción.

Los sujetos principales que intervienen en la función jurisdiccional son por un lado, el juez, que es el titular de la función, el actor que es quien pretende y el demandado, del cual se pretende.

¹⁶J.Couture, Eduardo. Citado por Ovalle Fabela, José en *Teoría General del Proceso*, Textos Universitarios, México, 1999, pág. 111.

El objeto sobre el cual se ejerce la jurisdicción es un litigio o conflicto surgido entre las partes, aun cuando el demandado no comparezca a juicio.

1.5. Competencia

Dentro del proceso, cuando se menciona la competencia, se desea aludir a la aptitud que tiene el juzgador para intervenir con la debida incumbencia en el desempeño de la función jurisdiccional.

Respecto del órgano jurisdiccional, en el proceso, la competencia aludirá a la aptitud legal que tiene un órgano del Estado para ejercer derechos y cumplir obligaciones referidas al desempeño de la función jurisdiccional ante el caso controvertido en el que se haya tomado injerencia.

La Constitución establece en el artículo 16 la garantía de legalidad, la cual no sólo es aplicable a los actos de los órganos jurisdiccionales, sino a los de cualquier autoridad, cuando afecten, de alguna manera, los derechos o los intereses jurídicos de las personas. De acuerdo con el primer párrafo de este precepto constitucional, *“nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento(...)”*

Esta garantía de legalidad exige, por un lado, que el acto de molestia conste en un mandamiento escrito en el que se expongan los fundamentos legales y los motivos de hecho que sirvieron de base para ordenarlo; pero, además, que la autoridad que lo haya emitido sea competente para hacerlo conforme a la ley.

Ignacio L. Vallarta¹⁷ entendía la competencia prevista en el art. 16 de la Constitución, como : *“La suma de facultades que la ley da (a una autoridad) para ejercer ciertas atribuciones”*.

Sobre la competencia expresa Hugo Rocco¹⁸ que es : *“Aquella parte de jurisdicción que compete en concreto a cada órgano jurisdiccional, según algunos criterios, a través de los cuales las normas procesales distribuyen la jurisdicción entre varios órganos ordinarios de la misma”*.

La competencia es la medida del poder o facultad otorgada a un órgano jurisdiccional para entender un determinado asunto.

Eduardo Pallares¹⁹ define la competencia como *“la porción de jurisdicción que la ley atribuye a los órganos jurisdiccionales para conocer de determinados juicios”*.

Los efectos del otorgamiento de la competencia estriban en que el órgano de la autoridad competente puede ejercer derechos y cumplir obligaciones.

La justificación de la competencia se determina por el hecho de que no todos los jueces de un sistema judicial son igualmente aptos para conocer de ciertos asuntos, o bien dado el volumen de asuntos a resolver, con el propósito de dividir el trabajo o por exigencia de justicia, se hace necesario el reexamen de ciertos puntos por órganos superiores.

¹⁷ Vallarta, Ignacio L. *Votos*, T.I. México, Imprenta particular de A.García, 1849, pág. 65.

¹⁸ Rocco, Hugo. *Teoría General del Proceso*, México, 1939, pág. 236.

¹⁹ Pallares, Eduardo. *Derecho Procesal Civil*, 2a edición, Porrúa, México, 1965, pág. 290-291.

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS PRINCIPIOS PROCESALES

2.1. Aspectos preliminares

Al hablarse de principios procesales se hace referencia a las bases o fundamentos en que se apoyan las instituciones del proceso.

Los principios procesales son aquellos criterios o ideas fundamentales, contenidos en forma explícita o implícita en el ordenamiento jurídico, que señalan las características principales del derecho procesal y sus diversos sectores, que orientan el desarrollo de la actividad procesal.

Estos principios tienen una doble función: por un lado permiten determinar cuáles son las características más importantes de los sectores del Derecho Procesal, así como los de sus diferentes ramas; y por el otro, contribuyen a dirigir la actividad procesal, ya sea proporcionando criterios para la interpretación de la ley procesal o auxiliando en la integración de la misma.

Según Ramiro Podeti²⁰, *"Los principios procesales son los directivos o líneas matrices, dentro de los cuales han de desarrollarse las instituciones del proceso"*.

Es un concepto que, a pesar de su brevedad resulta acertado, dado que efectivamente, los principios procesales son las directrices de carácter general que orientan la realización adecuada de los actos dentro del proceso.

²⁰ Podeti, Ramiro. Teoría y Técnica del Proceso Civil, Buenos Aires, 1963, pág. 415

El maestro Eduardo Pallares²¹ llama a los principios procesales: *“Los principios rectores del procedimiento, que determinan la finalidad del proceso, las reglas que deben seguir al tramitarlo y la correcta manera de interpretar y aplicar las normas procesales”*.

Por medio del proceso se procura llegar a la verdad por la exposición de la tesis, de la antítesis y de la síntesis; es decir, de la acción de la excepción y de la sentencia. Con ellos se ordena la instancia.

Pero la exposición de las ideas opuestas requiere la aplicación de numerosas previsiones particulares. No basta la dialéctica, es necesario también la razonable distribución de las oportunidades dadas a las partes a lo largo de todo el discurso. El debate procesal es necesariamente un debate ordenado y con igualdad de oportunidades de hacer valer sus derechos por ambos contendientes.

Esta circunstancia conduce a señalar una serie de principios que lo regulan, los cuales son producto de una larga evolución histórica. Desde el Derecho Romano se ha hecho una enumeración ejemplificativa de ellos, cada uno de los cuales tiene su propia ubicación histórica y también su justificación en su propia experiencia procesal.

Algunos autores han reducido esos principios a dos: el principio de igualdad y el de economía. Otros lo elevan a cinco: igualdad, economía, disposición, unidad y formalismo. Otros a ocho: bilateralidad, presentación por las partes, presentación, orden consecutivo prueba formal, oralidad, inmediación y publicidad.

La enumeración de los principios que rigen el proceso no puede realizarse en forma taxativa, porque los principios procesales surgen naturalmente de la ordenación, muchas veces impensada e imprevisible, de las disposiciones de la ley.

²¹ Pallares, Eduardo. *Derecho Procesal Civil*, 2a edición, Porrúa, México, 1965, pág 69.

En otras oportunidades es el propio legislador el que cree necesario exponer los principios que dominan la estructura de su obra, para facilitar al intérprete la ordenación adecuada de las soluciones.

A continuación mencionaremos los principios procesales que consideramos más importantes :

2.2. Bilateralidad de la instancia o contradicción

Este principio fundamental del proceso que expresa la fórmula *audiatur et altera pars* significa que no puede válidamente establecerse un proceso sin que la parte demandada sea legalmente emplazada a juicio; impone al juzgador el deber de resolver sobre los principios que le formule cualquiera de las partes, oyendo previamente las razones de la contraparte, o al menos, dándole la oportunidad para que los exprese. Como se trata de un principio general, el mismo admite algunas salvedades previstas en las leyes, referentes a actos de mero trámite o a medidas cautelares.

El principio de contradicción que en el derecho alemán y en el derecho angloamericano se le denomina de audiencia bilateral se encuentra reconocido, por lo que concierne al demandado, en el derecho de defensa o garantía de audiencia que establece el párrafo segundo del artículo catorce constitucional. Por lo que se refiere a ambas partes, el principio de contradicción es una de las formalidades esenciales del procedimiento a que alude el mismo precepto constitucional. Este principio se confirma si se analiza la hipótesis en la que la Ley de Amparo que considera violadas las leyes del procedimiento, una buena parte de los cuales implica la violación de este principio .

2.3. Congruencia y motivación de la sentencia

Por lo que respecta a este principio ha de haber una correspondencia entre lo estatuido en la sentencia con las actuaciones deducidas en el juicio. El juez debe juzgar con base en lo probado y alegado y nada más sobre los hechos controvertidos.

La sentencia ha de apegarse a las constancias de autos, es decir, a las acciones ejercidas por el actor y a las excepciones o defensas opuestas por el demandado en su contestación, así como lo probado y alegado por cada una de ellas.

Conforme a este principio han de resolverse todos y cada uno de los puntos controvertidos en el litigio correspondiente al proceso que se resuelve. Ha de resolverse sobre todo lo pedido. No ha de concederse más de lo solicitado. Ha de examinarse todo el elemento de prueba llevado a juicio.

2.4. Consumación Procesal

El maestro Eduardo Pallares²² lo hace consistir en que: *"Los derechos procesales se extinguen una vez que han sido ejercidos, sin que, por regla general, se permita su ejercicio por una segunda, tercera o cuarta vez"*. Por ejemplo, la facultad de contestar la demanda se extingue una vez que se ha contestado, sin que sea lícito hacerlo de nuevo con el pretexto de que se incurrió en un error u olvido.

La falta de ejercicio oportuno del derecho da lugar a la preclusión. Pero también el ejercicio oportuno del derecho, da lugar a la preclusión como consecuencia de su ejercicio y el proceso continúa a la siguiente etapa procesal.

²²Pallares, Eduardo. *Derecho Procesal Civil*, 2a edición, Porrúa, México, 1965, pág.592.

2.5. Economía Procesal

Por este principio es necesario que el proceso se desarrolle, al decir del maestro Eduardo Pallares²³ *"con el mayor ahorro de tiempo, de energías y de costo de acuerdo con las circunstancias de cada caso"*.

El maestro Rafael de Pina²⁴ asevera : *"Que por este principio se afirma que la necesidad de que los conflictos de intereses susceptibles de ser resueltos mediante la actividad jurisdiccional en un proceso, sean sometidos a las reglas que permitan llegar a una decisión con el menor esfuerzo y gastos y el menor tiempo posible, en beneficio de los litigantes y en general, de la administración de justicia"*.

Es decir, este principio establece que se debe tratar de lograr en el proceso los mayores resultados posibles, con el menor empleo posible de actividades, instancias y tiempos.

Dicho principio exige, entre otras cosas, que se simplifiquen los procedimientos, se delimite con precisión el litigio, sólo se admitan y practiquen pruebas que sean pertinentes y relevantes para la decisión de la causa y que se desechen aquellos recursos que sean notoriamente improcedentes.

El proceso, que es un medio, no puede exigir un dispendio superior al valor de los bienes que están en debate que son el fin. Una necesaria proporción entre el fin y los medios debe presidir la economía del proceso.

Por aplicación de este principio, los procesos modestos en su cuantía económica, son objeto de trámites más simples; aumentándose la garantía a medida que aumenta la importancia económica del conflicto.

²³ Pallares, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Porrúa, México, 1982, pág. 594.

²⁴ Pina, Rafael de. *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 1965, pág. 119.

2.6. Eficacia Procesal

En opinión del maestro Becerra Bautista²⁵ el principio significa : *"Que la duración del proceso no debe redundar en perjuicio del vencedor, por lo cual, la sentencia debe retrotraer sus efectos al momento en que se entabló la demanda"*.

Según este principio, en criterio de Eduardo Pallares²⁶ *"el proceso no debe producirse con perjuicio de quien se ve en la necesidad de promoverlo para ejercer sus derechos o de acudir a él para la defensa de los mismos"*.

Como manifestación de la operancia de este precepto podría ponerse como ejemplo la obligación del patrón de pagar al trabajador los salarios caídos durante todo el tiempo que duró el proceso laboral.

2.7. Escritura y Oralidad

Estos principios suelen ser referidos a la forma que predomine en el proceso. Así se afirma que rige el principio de oralidad en aquellos procesos en los que predomine el uso de la palabra sobre la escrita; y que rige el principio de la escritura en los procesos en los que predomina el empleo de la palabra escrita sobre la palabra hablada. En ambos casos se trata en predominio de uso y no en el uso exclusivo.

El principio de oralidad bajo cuya orientación se han llevado a cabo las reformas procesales, no implica sólo el predominio del elemento verbal, sino también el prevailecimiento de los siguientes principios :

²⁵ Becerra Bautista. *El Proceso Civil en México*, Porrúa, México, 1977, pág. 49.

²⁶ Pallares, Eduardo. *Derecho Procesal Civil*, 2a edición, Porrúa, México, 1965, pág. 593.

- 1.- La intermediación o relación directa entre el juzgador y las partes y los sujetos de la prueba.
- 2.- La concentración del debate procesal en una o dos audiencias.
- 3.- La publicidad de las actuaciones judiciales, particularmente de las audiencias, a las cuales debe tener acceso cualquier persona con las salvedades previstas en la ley, y
- 4.- La libre valoración de la prueba.

Se fluctúa entre las ventajas y los inconvenientes recíprocos de la oralidad y de la escritura. Según el criterio de Kish²⁷ la oralidad *"Es el principio según el cual las manifestaciones y declaraciones que se hagan a los tribunales, para ser eficaces, necesitan ser formulados de palabra. Por contraposición a él, el de la escritura significará que esas manifestaciones y declaraciones tiene que realizarse por escrito para ser válidas"*.

Conforme al punto de vista de este autor, la escritura tiene a su favor la mayor seguridad porque las declaraciones quedan fijas y permanentes, las actuaciones pueden reconstruirse y examinarse. En contra se arguye que la reducción de lo actuado a escrito requiere mayor tiempo, que la lectura es incómoda y la substanciación se hace pesada, que hay un obstáculo contra la publicidad. En el sistema oral se juzga que acelera y da más vida al procedimiento.

Sobre el principio de oralidad apunta el maestro Pallares²⁸ *"la exigencia de que el juez o los magistrados ante los cuales se inició y desarrollo el proceso, sean los mismos que pronuncien la sentencia definitiva porque sólo ellos están en*

²⁷ Kish, *Elementos de Derecho Procesal Civil*, traducción de Prieto Castro Leonardo, pág 127.

²⁸ Pallares, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, pág 596.

condiciones de hacerlo con pleno conocimiento de causa. Si debido a cualquier circunstancia no se satisface esta necesidad, el juez de la sentencia está facultado para decretar que ante él se repita la rendición de pruebas y producción de alegatos”.

2.8. Impulso Procesal

Sobre este principio manifiesta Eduardo J. Couture²⁹ que : *“A actos que tiendan a asegurar el pasaje de una etapa a otra, como ser de la substanciación de la prueba, de la prueba a la conclusión, de la conclusión a la sentencia, se le llama actos de impulso procesal”.*

El impulso procura conducir el procedimiento desde la demanda hasta la conclusión.

El impulso procesal por tanto, es la presión ejercida por alguna de las partes para que continúe la marcha del proceso hacia la etapa subsecuente.

La tramitación del proceso hasta alcanzar su fin está encomendada a la iniciativa de las partes que son quienes deben hacer las promociones necesarias para lograrlo. Al juez no le está permitido hacerlo salvo casos excepcionales.

La abstención de impulsión del proceso por las partes da lugar al envío del expediente al archivo por falta de actuaciones, o a la caducidad de la instancia, o da lugar al sobreseimiento por inactividad procesal. Por supuesto que se requerirá que el legislador prevenga la consecuencia de la falta de impulso procesal. De la misma manera, que requerirá que el juez pueda sustituir a las partes en la impulsión procesal, por disposición legal que lo autorice.

²⁹ J. Couture, Eduardo. Fundamentos de Derecho Procesal Civil, Aniceto López, editor, Buenos Aires, 1942, pág 80.

2.9. Publicidad del Proceso

El principio arriba señalado consiste en la entrada del público a los debates judiciales o en la facultad de las partes y sus defensores y de todo el que tuviere interés legítimo en su exhibición, de consultar el expediente

En el primer caso, se evita en lo posible las componendas y los acuerdos fraudulentos entre algunas de las partes y el juez. En último término el pueblo es el juez de los jueces. Además la responsabilidad de las decisiones judiciales se acrecienta en términos amplísimos si tales condiciones han de ser proferidas luego de una audiencia pública de las partes y en la propia audiencia en presencia del pueblo.

El segundo caso se da desde luego, en el procedimiento escrito, aunque en la práctica su aplicación disminuye.

El método escrito que rige en la mayoría de los países latinoamericanos, disminuye la efectividad del principio de publicidad. No puede decirse que nuestro proceso sea secreto; pero el método escrito hace virtualmente imposible la obra de fiscalización popular a que acabamos de aludir.

En los procesos civiles donde los intereses controvertidos son más bien de carácter privado, es menos necesaria la publicidad.

Al respecto Eduardo Pallares³⁰ nos señala que, *"El legislador, al establecerlo ha querido que el público influya en su presencia para que el juez obre, con la mayor igualdad y legalidad posibles. Juzga que es un principio del todo contrario al principio inquisitorial, que la actuación pública anula la posibilidad de corruptelas*

³⁰ Pallares, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 2a edición, Porrúa, México, 1965, pág. 598.

mediante una inhibición producida por la presencia del público que se halla presente”.

2.10. Eventualidad

El principio de eventualidad o de acumulación eventual impone a las partes el deber de presentar en forma simultánea y no sucesiva, todas las acciones y excepciones, las alegaciones y pruebas que correspondan a un acto o a una etapa procesal, independientemente de que sean o no compatibles, y aun cuando si se estima fundado alguno de los puntos se haga innecesario el estudio de los demás.

Este principio rige tanto para las acciones como para las excepciones. El artículo 31 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal prevé que cuando haya varias acciones contra una misma persona, respecto de una misma cosa y provengan de una misma causa, deben ejercerse todas en una misma demanda; en caso contrario, precluirán las acciones que no se hayan acumulado. El segundo párrafo de este mismo precepto menciona, sin embargo, que no pueden acumularse en la misma demanda acciones contrarias o contradictorias; ni las posesorias con las petitorias, ni cuando una dependa del resultado de la otra.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido que cuando la parte actora acumule acciones contrarias o contradictorias, no se produce la preclusión de estas acciones sino que el juzgador debe requerir al actor para que aclare cuál de las acciones es la que decide continuar ejerciendo; y cuando no se hubiere hecho este requerimiento, el propio juzgador será quien determine cuál fue la acción ejercida, interpretando la conducta procesal de las partes.

Por su parte el segundo párrafo del artículo 260 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal exige que todas las excepciones que se tengan, cualquiera que sea su naturaleza, se deben hacer valer simultáneamente en la contestación a la demanda y no después, a no ser que sean supervenientes. El

principio de eventualidad recogido en este artículo impone al demandado la carga de oponer simultáneamente en la contestación, todas las excepciones que tenga, independientemente de que sean o no contrarias o contradictorias.

2.11. Lealtad y probidad

Consiste en el deber de las partes de actuar en el juicio con buena fe, con honradez. El proceso debe ser considerado por las partes y sus abogados como un instrumento del Estado para solucionar conflictos con arreglo a la derecho y no como un hábil maquinación para hacer valer pretensiones ilegales, injustas o fraudulentas. Por ello los ordenamientos procesales más modernos imponen a las partes el deber de comportarse con lealtad y probidad.

Las partes deben conducirse con apego a la verdad de los actos procesales en que intervengan y aportar todos los medios de prueba que puedan contribuir a esclarecer los hechos controvertidos. Deben utilizar los medios de impugnación sólo en aquellos casos en que efectivamente estimen que los actos del Tribunal son contrarios a derecho. El incumplimiento de estos deberes debe tener como consecuencia la imposición de medidas disciplinarias, de condenar al pago de gastos y costas procesales y aun de sanciones penales, cuando la conducta de las partes llegue a constituir algún delito como falsedad en declaraciones ante la autoridad y desobediencia a un mandato judicial de autoridad.

Si bien es cierto que no existe la obligación procesal de las partes de decir la verdad cuando no están sometidas a la prueba de confesión, se considera sin embargo que los principios éticos están implícitos en el proceso mismo.

El proceso antiguo, con acertada tonalidad religiosa, tenía también acentuada tonalidad moral, la cual se revelaba frecuentemente mediante la exigencia de juramentos, pesadas sanciones al perjuro, graves prestaciones de parte de aquel que era sorprendido faltando a la verdad.

El proceso moderno fue abandonando estos caracteres, no porque considerara innecesaria la vigencia de principios éticos en el debate forense, sino porque los consideraba implícitos, así ha ocurrido por ejemplo, con los preceptos que obligaban a las partes a decir la verdad.

Otras veces se abolió el principio por considerarse excesivo, tal como la sanción al perjuro consistente en la pérdida del derecho litigado.

En los últimos tiempos, se ha producido un retorno a la tendencia de acentuar la efectividad de un leal y honorable debate procesal.

2.12. Concentración

El principio se presenta característicamente en el proceso oral y consiste en que debe haber el menor número posible de audiencias, en atención a que, cuanto más próximas a la decisión sean las actividades procesales, tanto menor es el principio de la impresión recibida por quien ha de resolver, se borra y de que la memoria lo engañe y tanto más fácil resulta mantener la identidad del juez durante el proceso.

Dicho principio exige que ciertos problemas litigiosos o incidentales que surjan dentro del proceso, se reserven para la sentencia definitiva, a fin de evitar que el proceso se paralice o se dilate, lo que a su vez exige reducir al menor número posible los llamados artículos de previo y especial pronunciamiento, las excepciones dilatorias y los recursos con efectos suspensivos.

Lo contrario a la concentración procesal es la dispersión lo que trae como consecuencia que los procesos se prolonguen o terminen perdiéndose.

2.13. Convalidación

Según este principio si el acto nulo en el proceso no es impugnado se convalida.

La nulidad por violación a la ley procesal no es absoluta sino relativa. Este principio está vinculado también con la preclusión. Se tiene derecho a la impugnación mediante el recurso o mediante el incidente de nulidad, no se ejerce ese derecho y ello trae como consecuencia su pérdida, lo que da lugar a que se convalide lo que pudo combatirse mediante el recurso o mediante la nulidad.

Por supuesto que, mediante este principio se llega a la mayor de las convalidaciones y que es la institución de la cosa juzgada o verdad legal, estrato al que se eleva una sentencia definitiva que es impugnada.

2.14. Adaptación del Proceso

Conforme a este principio el legislador establece distintos procesos, uno general y los otros especiales, en búsqueda de una adaptación a las circunstancias que entraña el debate que pudiera presentarse. Así existe un proceso administrativo mediante el cual la autoridad hacendaría determina que el sujeto contribuyente debe pagar el impuesto que se actualice por haberse colocado en el supuesto previsto por la norma fiscal. Así también existe un proceso de desahucio para el caso de falta de pago de rentas por el inquilino, un proceso hipotecario, en el que se va a expedir una ejecución forzosa sobre el bien inmueble que garantiza la deuda contraída. Por tanto, hay una adaptación abstracta del proceso a las necesidades de la vida social pero, además, quien ha de intentar la acción para iniciar un procedimiento, deberá adaptarse al proceso previsto por el legislador y que es acorde con la acción que ha de intentar.

2.15. Disposición

Se entiende por principio de disposición aquél que deja librada a las partes la disponibilidad de proceso, o sea, que el ejercicio de la sanción procesal está encomendada en sus dos formas, activa y pasiva, a las partes y no al juez.

En efecto la iniciativa en la marcha procesal desde que el proceso inicia, hasta que termina, le corresponde a las partes y no al juzgador.

El poder jurisdiccional no puede manifestarse si las partes, los interesados, no actúan; en otras palabras, para que el órgano jurisdiccional intervenga por conducto de sus titulares, es necesario que los particulares promuevan, ejerzan sus acciones.

Este principio es el que tradicionalmente se ha llamado iniciativa o instancia de parte.

Contestada la demanda, es decir, entablada la litis, no es dado al juzgador determinar o elegir los hechos, ni mucho menos establecer otros, aunque le parezcan relevantes para decidir el problema planteado; ha de atenerse precisamente a lo alegado, además la resolución que se dicte será de acuerdo a lo probado para que al llegar al acto jurisdiccional por excelencia, que es la sentencia el juzgador resuelva conforme a todo lo integrado en el libelo.

2.16. Igualdad procesal

Finalmente tenemos el principio de igualdad procesal, el cual va a ser estudiado en el cuarto capítulo de este trabajo de tesis, debido a la relevancia que presenta en el mismo. Hablaremos de él y trataremos de demostrar la violación en que incurre la autoridad administrativa al negar los mismos derechos y

oportunidades a las partes, sobre todo en el caso de la parte demandada que en el juicio de lesividad lo es el particular.

CAPÍTULO TERCERO

EL JUICIO DE NULIDAD

3.1. La procedencia

Procede el juicio de nulidad contra resoluciones dictados por la autoridad administrativa, sea que los impugnen los particulares o la misma administración, por considerarse ilegales. El derecho que la ley concede a los particulares para inconformarse ante el Tribunal en contra de las resoluciones de las autoridades fiscales, que consideran atentatorias es de interés público, y por lo mismo no puede ser materia de renuncia que constituya un derecho de la otra parte para exigir cumplimiento, sin perjuicio de que la parte que pretende no hacer uso de su derecho, puede hacerlo, absteniéndose de intentar la acción correspondiente; pero una vez que ella ha intentado su acción, el Tribunal Federal no puede dejar de conocerla, no obstante la llamada renuncia al ejercicio de la misma que se haya hecho con anterioridad.

Cuando en atención a la naturaleza y a las características de las operaciones que realizan los contribuyentes no es posible, dentro de los procedimientos ordinarios, precisar con exactitud la base del hecho imponible, la administración hacendaría recurre al convenio, el cual por requerir el acuerdo o consentimiento del contribuyente, no puede asimilarse a una resolución y, por ende, ser atacado en juicio de nulidad. Sólo aquella decisión, concretada en una resolución, emanada como un acto de imperio de autoridad puede ser reclamada ante el Tribunal de anulación.

Por otro lado, el hecho de que la autoridad hacendaría recurra al procedimiento económico - coactivo para hacer efectivos los créditos derivados de un convenio por incumplimiento del contribuyente, no cambia la naturaleza del acto

jurídico del cual emana ni por lo tanto hay competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Habrá competencia para juzgar si por culpa del contribuyente procedía la aplicación del procedimiento económico - coactivo.

La resolución atacada en juicio de nulidad debe de reunir las siguientes características :

Que sea definitiva

Estaremos en presencia de una resolución de esta naturaleza cuando ella no admita un recurso administrativo, salvo que éste sea optativo o aquélla esté sujeta a revisión de oficio. Estaremos en presencia de un recurso administrativo no optativo cuando el contribuyente, inconforme con la resolución que lo admite, debe agotarlo antes de acudir al juicio de nulidad. La resolución admite revisión de oficio cuando la autoridad administrativa por sí misma y sin que obre inconformidad del particular debe revisarla para juzgar si conforme a la ley está correctamente dictada y, por ende, procede aprobarse, o bien, ha de modificarse o revocarse.

Es la que dicta la autoridad superior y que ya no puede preverse por la propia autoridad.

En la fracción II del artículo 45 de la ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, se prevé la existencia de actos que admitan revisión de oficio.

A manera de ejemplo a continuación citamos la siguiente tesis de jurisprudencia, la cual hace alusión a la definitividad que deben revestir los actos definitivos :

PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES.- NO PUEDEN SER MATERIA DEL JUICIO DE NULIDAD POR NO SER RESOLUCIONES DEFINITIVAS. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, 202, FVI y 203, FII del Código Fiscal de la Federación en vigor el juicio es improcedente respecto de resoluciones que pueden ser modificados y revocados por algún recurso administrativo previo o por la revisión de oficio que hagan las autoridades, de donde se sigue, que si los pliegos preventivos de responsabilidades deben ser revisados de oficio por la autoridad no constituyen resoluciones definitivas que pueden ser materia de juicio de nulidad³¹.

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece, en su artículo 11, párrafo 1º y último, que *Las Salas del Tribunal conocerán de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas... y que (...) las resoluciones se consideran definitivas cuando no admiten recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado. El Código Fiscal de la Federación en su art.202, fracción VI, señala que es improcedente el juicio ante el Tribunal Federal por los casuales o actos que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa.*

Nuestros Tribunales Judiciales Federales han resuelto, sobre el concepto de definitividad lo siguiente :

La calificación de definitividad de una resolución para los efectos de la procedencia del juicio fiscal, en los términos del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal, se determina atendiendo a la naturaleza misma de la resolución de que se trate y no respecto a las modalidades que adopte, esto es, una resolución se considera definitiva en el aspecto procesal, cuando contra ella no procede algún

³¹ Revisión N°.2009/87, visible en la RTFF de julio de 1990, pág.20.

recurso o medio de defensa que la modifique o revoque, independientemente de que en su modalidad sea o no definitiva. Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Tercera parte, 1976, pág. 237.

Que lesiones un interés o cause un agravio o perjuicio.

La resolución debe ser perjudicial para el titular de la misma a quien va dirigida. No puede un tercero impugnar una resolución definitiva cuando ha sido consentida por su titular alegando que le lesiona un interés o le causa un agravio por el fenómeno de la repercusión, ya que no se está frente a un interés legítimo directo sino frente a una resultante de efectos económicos. Cuando un contribuyente consiente, correcta o incorrectamente una resolución que le indica que determinada actividad que realiza o bien que enajena se encuentra gravada con una tasa mayor a la que venía aplicando, lo que originara aumento en su precio por la traslación del mayor gravamen, no pueden los consumidores del bien impugnar la resolución por carecer de interés legítimo y no ser los titulares del agravio. O sea que el daño o la lesión debe causarse directamente al contribuyente que finalmente va a pagar y no a un tercero sobre el cual no recaen los daños debido a que no se le está perjudicando ni en su persona, ni en su patrimonio.

Al respecto, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa expresa en su artículo 11 fracción IV que *Las Salas del Tribunal conocerán de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores ; y el Código Fiscal en su artículo 202, fracción I, establece que es improcedente el juicio ante el Tribunal Federal contra actos que no afecten los intereses jurídicos del demandante.*

SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO. PROCEDE SI NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DEL DEMANDANTE³². Cuando del estudio de la resolución materia de un juicio se desprende, que ésta no para ningún perjuicio impugnados, debe sobreseerse el juicio de cuenta, atento por los artículos 20, Fracción I y 203 Fracción III del Código Fiscal de la Federación, en relación con el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Que sea personal y concreta

Cuando se está frente a una resolución de carácter general y abstracto, violatoria de la ley en que se apoya, no puede ser combatida en juicio de nulidad hasta en tanto no se exija su cumplimiento mediante resoluciones individuales y concretas. La resolución general no causa ningún agravio en tanto la autoridad no aplique a casos concretos lo que ella establece con violación de la ley.

La resolución tiene el carácter de impersonal, general y abstracta y, por lo tanto no puede dar lugar al juicio ante el Tribunal Federal pues éste sólo procede cuando se trata de casos concretos en que el agravio sea ocasionado a persona determinada por aplicación de normas de carácter general como la resolución misma de que se trata, siendo tal la interpretación constante de las Salas. El juicio ante este Tribunal es similar al juicio de amparo en el cual se resuelven sólo casos concretos sin hacer declaraciones de carácter general sobre las leyes en que se fundan aunque indirectamente se ataque a la propia ley a través de la impugnación de la resolución de modo similar, pues, la Sala no puede ocuparse de una resolución que como la impugnada, no se está aplicando a caso concreto alguno.

El Código Fiscal de la Federación en su art. 202 Fracción IX, nos dice que es improcedente el juicio de anulación *Contra ordenamientos que den normas o*

³² Visible en la RTFF de mayo de 1990, pág. 24.

instrucciones de carácter general y abstracto, sin haberse aplicado concretamente al promovente.

Que conste por escrito, excepto la negativa ficta

La resolución que se va a impugnar se debe presentar si es que la autoridad contestó por escrito, pero si sucede lo contrario, es decir, si la autoridad no contesta con las formalidades necesarias, entonces si después de transcurridos tres meses la autoridad no contesta se debe entender que la misma contestó negando lo que se le pidió tres meses antes y en ese supuesto la resolución es precisamente el hecho de su negativa a contestar en ese tiempo, por tanto se debe de presentar como prueba el escrito donde se promueve la petición a la autoridad.

Que se impugne por primera vez

El Código Fiscal en su artículo 202 fracciones III, IV, V y VIII, nos dice que es improcedente el juicio contra actos *que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Federal, siempre que hubiere identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas; o contra actos respecto de los cuales hubiere consentimiento únicamente cuando no se promovió un medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Federal, en los plazos que señale este Código; o contra actos que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal; o contra actos que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.*

En el primer caso se está en presencia de una resolución sobre la que ya se dictó sentencia por el propio Tribunal y por ende de una cosa juzgada. En el segundo caso se está frente a una resolución firme.

En el tercer y cuarto casos se está frente a una resolución idéntica a la que ya fue impugnada a través de un medio de defensa, sea recurso administrativo o ante un Tribunal administrativo o judicial; se trata de evitar la duplicidad de los medios de defensa.

Del lado opuesto tenemos la improcedencia del juicio contencioso administrativo. Por improcedencia del juicio debe entenderse la imposibilidad jurídica que tiene el juzgador para dirimir una controversia, por razones de hecho o de derecho, que impidan al órgano jurisdiccional analizar y resolver la pretensión de la parte actora.

Es decir, la improcedencia es la imposibilidad jurídica de admitir la demanda fiscal por no reunir los presupuestos procesales. Sobre este tema afirma acertadamente el jurista mexicano Ignacio Burgoa³³ *"Que cuando la acción de que se trate no reúna en sí misma los elementos intrínsecos, esenciales, connaturales, propios de su índole(...) o bien se suscribe por circunstancias extranaturales a la acción aunque ésta tenga existencia por reunirse todos y cada uno de sus elementos esenciales.*

En el primer caso, o sea, cuando no existe alguno de los elementos intrínsecos de la acción, por ejemplo cuando ésta carece de objeto, de sujetos o de causa próxima o remota, propiamente se trata de inexistencia de la misma. En esta hipótesis podemos decir que es la inexistencia de una acción la que engendra su improcedencia.

En el segundo caso, es decir, en aquel punto en el cual es una circunstancia externa extrínseca a la naturaleza misma de la acción la que provoca su improcedencia, ésta ya no proviene de la falta o ausencia de alguno de los elementos esenciales de aquélla sino de una situación prevista por la ley".

³³Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1991, pág. 402

El artículo 202 del Código Fiscal establece la improcedencia del juicio , por las causales y contra los actos siguientes :

Falta de Interés Jurídico.

La fracción uno del precepto aludido señala la improcedencia del juicio cuando el acto impugnado no afecte los intereses jurídicos del demandante.

El interés jurídico a que se alude es lo que hemos visto como derecho subjetivo, tal como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis visible en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, primera parte , pleno, pág. 153, que en la parte conducente establece :

INTERÉS JURÍDICO, INTERÉS SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUANDO EXISTEN. El interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva de derecho.

En consecuencia, para que sea procedente el juicio es necesario que el acto impugnado afecte un derecho subjetivo del demandante, y no sólo un interés legítimo. Por otro lado, no cualquier afectación a un derecho subjetivo da lugar a la acción contenciosa administrativa, sino que es necesario que derive de un acto de índole administrativa y no civil o de otra orden. Este derecho subjetivo no puede ser lesionado por una autoridad más que al amparo de otra norma jurídica.

El concepto de interés jurídico se refiere a la pretensión que intenta tutelar un derecho subjetivo mediante el ejercicio de la función jurisdiccional reconocido por la norma de derecho, o sea, el interés jurídico es la pretensión que tiene el gobernado de acudir a los Tribunales para defender un derecho legalmente

protegido que es desconocido o violado por la autoridad administrativa, derecho que le faculta para actuar ante los Tribunales contencioso - administrativo para obtener una sentencia que pueda ser favorable a sus intereses o pretensiones.

Ahora bien, la afectación al derecho subjetivo o interés jurídico debe ser real y positivo, esto es, que el titular del derecho subjetivo haya sufrido un perjuicio cierto y directo, ya que de lo contrario no se vería lesionado su derecho como sucede en los actos que son revisables de oficio, por las autoridades administrativas, que son aquéllos que la doctrina denomina simple acto de la administración, que constituyen una declaración unilateral o interórganica realizada en ejercicio de la función administrativa, pero que los efectos que produzcan, no obstante ser individuales, son indirectos, pues para que lleguen a producir sus efectos en forma inmediata necesitan de otros actos que les den definitividad, es decir, que resuelva de fondo la cuestión planteada y cierre la instancia administrativa.

Incompetencia del Tribunal

La fracción II del precepto en comento establece la improcedencia del juicio contra actos que no sean competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La competencia del Tribunal se encuentra establecida en el artículo 11 de su Ley Orgánica, así como en las leyes especiales antes aludidas; en consecuencia, no procederá el juicio cuando se impugnen actos que no se encuentren regulados por tales ordenamientos legales.

Para determinar cuando la cuestión suscitada es contenciosa administrativa es necesario : a) que la administración haya actuado en el ejercicio de su potestad pública; b) que en el ejercicio de esa actividad se haya vulnerado un derecho subjetivo que se encuentra protegido por una norma administrativa que regula y

limita la actividad del poder administrador; de tal modo que la contienda ha de verse sobre la aplicabilidad de la norma protectora de un derecho.

Cosa Juzgada

De acuerdo con las fracciones III y VIII del Código Fiscal de la Federación es improcedente el juicio cuando el acto impugnado haya sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Federal siempre que hubiere identidad de partes que se trate del mismo acto impugnado aun cuando las violaciones alegadas sean diversas, así también cuando haya sido impugnada en un procedimiento judicial respectivamente.

Lo contemplado en estas fracciones es lo que jurídicamente se conoce como cosa juzgada, al respecto Burgoa³⁴ nos dice que, " *...hay cosa juzgada cuando una sentencia causa ejecutoria, esto es cuando ya no es jurídicamente impugnabile, ni ordinaria ni extraordinariamente*".

Otro punto que hay que tomar en cuenta para que opere esta improcedencia, consiste en que el fallo respectivo haya sido de fondo, pues sólo así estaremos en presencia de un caso de verdad legal o cosa juzgada, siempre y cuando no haya precluido el derecho del actor para intentar la acción, o bien, no existan otras razones o causas que hagan improcedente el nuevo juicio.

Consentimiento

La fracción IV regula la improcedencia del juicio por consentimiento de la resolución impugnada. Este consentimiento sólo se produce en dos aspectos: a) Cuando el actor no promueva algún medio ordinario de defensa que prevean las leyes especiales respectivas. Se entiende por medio ordinario de defensa los

³⁴ Burgoa Orituela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, México, 1991, pág. 416-417.

diferentes recursos o instancias administrativas que sea obligatorio agotar previamente a la interposición de Juicio de nulidad; y, b) por presentación extemporánea de la demanda de nulidad lo que en este caso se da cuando es presentada fuera de los términos previstos por el artículo 207 que para los particulares es de cuarenta y cinco días, contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación del acto impugnado. Para las autoridades dicho plazo es dentro los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución favorable al particular. Tratándose de la materia de fianzas, el plazo es de 30 días naturales.

Asimismo, es improcedente el juicio de nulidad cuando la resolución que se controvierte es igual a otra que se consintió; o bien, cuando la resolución es reproducción de otra anterior, consentida o no, pero que ha causado estado.

También existe consentimiento cuando un causante hace pago en tiempo de sus contribuciones y no interpone medios de defensa contra la ley o norma que le impele a ello en el término legal al efecto. No obstante que el pago se haya hecho liso y llano sin manifestar protesta en tal acto, ya que si se impugna dentro del periodo que el recurso legal previene, se infiere la falta de consentimiento.

Litispendencia

La fracción V estudia la improcedencia del juicio por litispendencia. Burgoa dice³⁵: *"La litispendencia entraña un fenómeno procesal que se traduce en la simultánea tramitación de dos o más juicios en los que los elementos esenciales de las acciones respectivas son las mismas"*.

Para que tal figura procesal opere es necesario la existencia de identidad de partes -actor y demandado- y de la resolución impugnada.

³⁵ Burgoa Oribeola, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1991, pág 463.

De no existir la identidad aludida no daría lugar a la litispendencia si no a la conexidad, que no tendría como consecuencia la improcedencia del juicio, sino la acumulación de autos, y de no ser posible esto por encontrarse en diferentes instancias, operaría la suspensión del procedimiento del juicio interpuesto en segundo término.

Falta de Definitividad

La fracción VI regula el caso de improcedencia del juicio por falta de definitividad del acto demandado. Para tal efecto, el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal señala que las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admiten recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado.

En esta medida, para promover el juicio contencioso administrativo es necesario que el afectado ejerza previamente las acciones de impugnación, previstas en las leyes especiales que regulan los diferentes actos administrativos, relativos a las materias sobre las que versa la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación salvo que su ejercicio sea optativo; es decir, que la ley relativa establezca la libertad del afectado para escoger la vía que va a ejercer: administrativa o contenciosa.

Por definitividad entendemos la resolución que haya puesto fin a un procedimiento administrativo y que, en consecuencia, es el producto final de la manifestación de la autoridad administrativa.

La resolución ha de tener el carácter de definitiva porque mientras no lo tenga todavía, puede la administración dictar otra en virtud de la facultad que tiene el superior de revocar, suspender y corregir los actos del inferior, sin dar lugar al agravio. No hay agravio, no hay conflicto, en tanto que la administración no dice la

última palabra por medio de la autoridad a quien compete decirla en el orden jerárquico correspondiente.

Conexidad

La conexidad obedece a la necesidad de impedir que para un solo asunto litigioso haya más de un proceso, y su finalidad es la de evitar que existan sentencias contradictorias sobre la misma controversia, lo que sólo se evita acumulando en un expediente tales controversias para que sea un solo juzgador, con el mismo criterio, el que resuelva el fondo del asunto para que se mantenga la continencia de la causa, es decir, la unidad que debe haber en todo proceso para que sea una la acción principal, uno el juez y una la persona que la siguen hasta la sentencia.

Tomando en cuenta el objetivo principal de la conexidad, y con base en lo previsto por el artículo 219, tal figura se presenta en los siguientes casos:

Cuando

- I.- Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
- II.- En el caso de invocarse distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto y las partes sean diferentes.
- III.- Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de otros.

Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

Según lo dispone el artículo 202, fracción VIII del Código, no procede juicio de nulidad contra una resolución administrativa que haya sido impugnada previamente en un procedimiento judicial. Esto es así por dos razones: en primer lugar, porque puede darse el caso de que dicho asunto esté conociendo ya una autoridad administrativa, por lo que en tal caso se da la excepción de litispendencia;

o bien, se da una situación de cosa juzgada donde ya un Tribunal Judicial se pronunció sobre el asunto. Si no existe esta situación de cosa juzgada puede ser procedente el juicio de nulidad.

Ordenamientos de carácter general y abstracto

En este caso se trata de la aplicación del principio de parte agraviada, ya que si bien puede ser el caso de que existan normas de carácter general que pueden afectarnos en nuestros intereses particulares, tal hecho no se materializará sino hasta que el acto de aplicación se haya dado o sea inminente.

Ausencia de conceptos de impugnación o agravios

Se entiende por agravio toda lesión que ocasiona la autoridad en la esfera jurídica del gobernado. El agravio en consecuencia, debe ser personal y directo; es decir, que se cause a una persona de terminada y que su realización sea presente, pasado o inminentemente futura.

Por tanto, si no se especifican agravios contra el acto que se combate el Tribunal Federal no podrá substanciar el procedimiento y deberá declararse improcedente ya que el particular no procede a desvirtuar la presunción de legalidad *iuris tantum*, es decir que admite prueba en contrario, que posee toda resolución administrativa, al no argumentar el por qué el acto administrativo no se ajusta a la ley aplicada y el por qué tal acto, al aportarse del principio de legalidad, le agravia lesionado sus derechos jurídicamente tutelados.

Falta del acto reclamado

La justificación de esta causal obedece a que la acción de nulidad siempre deben encausarse en contra de un acto concreto y particular que afecte los

intereses del gobernado, por lo cual, si no existe dicho acto, la acción carecerá de materia sobre la cual las Salas del Tribunal Federal puedan pronunciarse.

Que puedan impugnarse en términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior cuando no haya transcurrido el plazo para el juicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.

En este caso el particular lesionado ha optado por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidas en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte, en cuyo caso, de haberse optado por tal mecanismo, no procederá el recurso de revocación previsto en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, ni juicio ante la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal, considerándose como definitiva la resolución que la Secretaría de Comercio dicta como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos.

La fracción XIII a las dictadas por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de resolución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior

En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición del Código Fiscal o de las leyes Fiscales especiales.

No existe competencia para que el Tribunal Federal conozca sobre controversias que puedan surgir respecto a impuestos locales, ya que ella no es contemplada ni en las Leyes Fiscales especiales, locales ni el propio ordenamiento Fiscal, así mismo carece de competencia para conocer de juicios que se inician en contra de las resoluciones dictadas sobre licitaciones públicas y tampoco puede proceder juicio de nulidad contra resoluciones recaídas a reconsideración administrativa.

Cuando hayan sido dictadas por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Esta hipótesis de improcedencia, está en concordancia con lo dispuesto en el artículo 124 fracción VIII del multicitado Código. Y en este caso se trata de asuntos especiales en que se impugnan resoluciones administrativas que, además de estar regidas por el Derecho Administrativo Nacional, caen dentro del ámbito de asuntos regidos por el Derecho Internacional en materia de convenios para evitar la doble tributación que empezaron a incrementarse en importancia y presencia en nuestro país a partir de la firma del Tratado del Libre Comercio con Estados Unidos de Norteamérica y Canadá. En estos casos será la propia autoridad administrativa la que habrá de sustanciar el procedimiento especial de resolución de controversias previsto en algún tratado internacional, sujetándose a lo dispuesto en este último.

Cabe señalar que la improcedencia se da si el procedimiento de resolución de controversia previsto en algún tratado internacional se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o concluido un juicio ante el Tribunal Federal, lo que implica que, contrario sensu, la demanda de nulidad sí será procedente cuando ésta se interponga contra actos dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en algún tratado internacional, si tal procedimiento se inició previamente a la resolución emitida en un recurso de revocación o antes de concluir un juicio ante el Tribunal Federal.

Finalmente, que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en

los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro en los que México sea parte.

3.2. Las Partes

El artículo 198 del Código Fiscal de la Federación señala que son partes en el juicio contencioso administrativo

El demandante o actor. En este caso se trata de la persona física o moral a quien lesiona la resolución administrativa impugnada en sus derechos o pretensiones legítimamente tutelados por la legislación positiva, lo que le otorga el interés jurídico para poner en movimiento la acción jurisdiccional del Tribunal Federal y tratar de obtener una sentencia favorable.

En términos generales en el juicio de nulidad quien promueve es el particular, la excepción en la regla se actualiza cuando quien promueve es la autoridad y en este caso estaríamos hablando del juicio de lesividad, el cual es objeto de estudio del siguiente capítulo.

El demandante debe demostrar que la resolución le causa un agravio o afecta sus intereses jurídicos, por lo que puede tener tal calidad, en tratándose del particular, no sólo aquel contra quien se emite el acto, sino también quien, de no impugnarlo, sufrirá un agravio o le afectará en sus intereses jurídicos, o sea, un tercero con interés legítimo.

En el escrito de demanda deberá aparecer un demandante, salvo cuando la resolución impugnada afecte los intereses de dos o más personas, las que podrán promover el juicio de nulidad en un solo escrito de demanda, pero designado en él un representante común y en caso de no hacerlo el magistrado instructor, al admitir la demanda, lo designaran entre ellos.

Los demandados

En términos generales, el demandado es la persona contra la cual se interesa una demanda jurisdiccional y a la cual se le exige el cumplimiento de una obligación a una persona determinada.

El demandado podrá ser el particular o la autoridad. Tratándose del particular, se requiere que sea el titular de los derechos contenidos en una resolución administrativa que le es favorable. Por lo que respecta a la autoridad, es la que suscribe la resolución impugnada. La autoridad emisora de la resolución impugnada es aquella que la suscribe y no la que suele citarse al rubro del oficio que la contiene; por ende se deberá emplazar a juicio, precisamente a el funcionario que la firmó.

Se señala como partes del juicio de nulidad al titular de la dependencia administrativa de la que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada. La justificación de que debe considerarse dentro del juicio al superior de la autoridad demandada, radica en la relación jerárquica en que está constituida la Administración Pública Centralizada y la posible responsabilidad en que incurra el superior respecto del control y vigilancia que está obligado a observar en relación en sus inferiores, cuando éstos hayan emitido resoluciones que incurran en graves violaciones a principio de legalidad.

Por otro lado se señala también la facultad potestativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para personarse en los asuntos en que se controvierte el interés fiscal de la federación. La justificación de esta situación radica en que dicha Secretaría es la que tiene a su cargo todo lo relativo a las finanzas del Estado, es decir, a su política de ingresos y egresos; de tal forma que, si el interés financiero del Estado se afecta puede comparecer dicha Secretaría no sólo como coadyuvante de la autoridad administrativa demandada, sino como parte en el propio juicio, con el fin de defender el interés del fisco federal.

El tercero

El legislador nos da un concepto sobre quien tiene el carácter de tercero al decimos que es aquél *que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandado*. De lo expuesto se observa que el tercero es parte interesada en apoyar la defensa que la autoridad hace de la resolución.

En efecto, el tercero es poseedor de un derecho que sufrirá menoscabo si la autoridad administrativa, que le otorgó ese derecho, es vencido en juicio, por lo que, para que la sentencia que se dicte pueda depararle consecuencias jurídicas de darse aquél supuesto debe llamársele a juicio, a fin de que exponga lo que a su derecho convenga.

3.3. De la demanda

La demanda debe presentarse directamente ante la Sala Regional en cuya circunscripción tenga su domicilio la autoridad que dictó el acto materia de la controversia, o bien enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandado tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sede de dicha Sala, siempre que el envío se efectuó en el lugar en que haya surtido efectos la notificación, y para tal caso se tendrá como fecha de presentación de la demanda el día en que se deposite en la oficina de correos. Pero si el actor la deposita en lugar distinto al de su domicilio se tendrá como fecha de presentación el día en que la oficialía de partes del Tribunal Federal la tenga como recibida.

Cuando por error se presenta la demanda ante una Sala que por razón de territorio es incompetente, ésta, al recibir la demanda, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la Sala Regional que en su concepto sea competente, enviándole el expediente que contiene los auto.

3.3.1. Término para su presentación

El plazo dentro del cual será presentada la demanda por los particulares, es de 45 días contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación del acto impugnado.

Como casos especiales, se tienen los siguientes :

- A) Tratándose de notificaciones que la autoridad demandada haya hecho por edictos del acto impugnado, el plazo antes señalado empezará a correr a partir del día siguiente de la última publicación - cuando el interesado haya fallecido y no se conozca el representante de la sucesión, hubiese desaparecido, se ignore su domicilio o que éste o el de su representante legal no se encuentre en territorio nacional -.
- B) Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar el juicio, el mismo se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión.
- C) En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por la autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio de nulidad se suspenderá hasta por un año. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo mencionado no se provee sobre su representación.
- D) Se suspenderá el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación incluyendo, en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique

la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

E) También en tratándose de fianzas establecido en el artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones y Fianzas, señala un plazo de treinta días naturales, contados a partir de la fecha del requerimiento respectivo, cuando se trate de fianzas otorgadas a favor de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y Municipios, siempre que no hayan sido otorgados en favor de la Federación para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, pues en estos casos deberá presentar la demanda dentro de los cuarenta y cinco días.

F) Por último, tenemos a la figura de la negativa ficta, la cual se actualiza cuando ha transcurrido el término señalado en la ley y que en el caso del Código Fiscal de la Federación se establece de tres meses, tiempo en el que la autoridad no ha dado contestación a lo formulado en el escrito; es este caso se entiende que los órganos del Estado han contestado negativamente sobre la petición y entonces hay que acudir a juicio después de transcurrido dicho término.

Por lo que respecta a las autoridades, para demandar la nulidad de una resolución favorable al particular, el artículo 207 del Código en comento, señala el término de 5 años siguientes a la fecha en que se emitió dicho acto. Plazo que se podrá prolongar cuando los efectos de la providencia sean de tracto sucesivo; es decir, cuando tales efectos se hayan prolongado en el tiempo, pero sin que exceda de los 5 años del último efecto. En todo caso los efectos de la sentencia de anulación, sea total o parcial, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

3.3.2. Elementos que debe contener la demanda

El artículo 208 del multicitado Código, establece los siguientes requisitos que debe contener la demanda:

I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.

Mediante el nombre y el domicilio que se deberá señalar en la demanda de nulidad, se determina o particulariza a la parte actora, que cuando actúa por derecho propio, bastará para demostrar su personalidad la firma en la demanda, la que deberá ser controvertida, de ser el caso, por la autoridad demandada al momento de contestar la demanda. El domicilio del demandante servirá, para recibir notificaciones dictadas por la Sala Regional competente, de lo contrario las mismas le surtirán al demandado por lista.

En el supuesto de que no se señale domicilio para recibir notificaciones del demandante, en la jurisdicción de la Sala Regional que corresponda o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en el sitio visible de la propia Sala.

II. La resolución que se impugna. Por medio de la resolución que se impugna, que deberá presentarse anexa a la demanda, el actor demuestra su interés jurídico, ya que por tal hecho muestra que existe una resolución administrativa previa que le causa perjuicio, según su criterio, y respecto de la cual hace accionar la maquinaria jurisdiccional con el fin de obtener una sentencia a su favor.

III. Mediante el señalamiento de autoridad o autoridades emisoras del acto que se impugna en nulidad, se determina cuál es la parte demandada. Este señalamiento es esencial en virtud de que es lo que permitirá a la Sala del conocimiento correr traslado a la parte demandada, para efectos de producir su contestación en el término de ley. El demandado, en este caso, es la parte en sentido material, en la que van a recaer los efectos de la sentencia, que puede ser la autoridad, en caso de que el actor sea el contribuyente ; o bien, el gobernado si el actor es una autoridad administrativa o está impugnando una resolución favorable a un particular, mediante

el denominado juicio de lesividad que prevé el art. 207, tercer párrafo del Código en cita.

IV. Los hechos que den motivo a la demanda. Por medio de la narración de los hechos se expone la situación fáctica que generó la resolución administrativa que se impugna y los actos que la autoridad administrativa ha efectuado contra el actor y respecto de los cuales ésta se inconforma. La característica del derecho de petición que dirige el actor al juzgador para que intervenga en el conflicto que tiene con la autoridad demandada, consiste en la exposición clara y precisa que da origen a la controversia.

V. Las pruebas que ofrezca. En caso de que se ofrezca la prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios de perito o de testigos.

El ofrecimiento de las pruebas se deriva de la necesidad de probar los hechos, a diferencia del derecho que no debe ser probado, ya que se supone su pleno conocimiento por parte del juzgador. Los hechos quedan sujetos a prueba porque se tratan de actos fácticos que si bien deben ser entendidos dentro del ámbito de legalidad, lo exceden, debiéndose demostrar su existencia, sea dentro de una situación de aplicación legal o de excepción, y ello sólo se logra mediante la demostración del hecho.

VI. Los conceptos de impugnación.

VII. Nombre y domicilio del tercer interesado, cuando lo haya. El término que tiene el tercer interesado para apersonarse dentro del juicio de nulidad es de 45 días a partir del siguiente a aquél en que se corra traslado de la demanda, y

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

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el magistrado instructor desochechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del plazo de 5 días, apercibiéndolo que en caso de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En el supuesto de que no se señale domicilio para recibir notificaciones del demandante, en la jurisdicción de la Sala Regional que corresponda o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en sitio visible de la propia Sala.

3.3.3. Anexos del escrito de demanda.

Al escrito de demanda por el que se impugna de nulidad la resolución administrativa controvertido, el actor deberá acompañar lo siguiente :

1.- Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes.

Esto es en acatamiento a la garantía de audiencia, ya que al tener ante sí una copia de la demanda de nulidad donde constan textualmente los argumentos de impugnación o anulación permite a cada una de las autoridades o en su caso al particular demandado hacer una defensa más elaborada y sistemática del acto impugnado ante dicho Tribunal, lo que además, incide en el principio de igualdad de las partes ante dicho Tribunal.

2.- El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos del registro del documento con el que se acredite ante el Tribunal, cuando no se gestione en nombre propio.

3.- El documento en el que conste el acto impugnado .

En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta deberá acompañarse una copia, en la que obre el sello de recepción, de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

4.- La constancia de la notificación del acto impugnado.

Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el magistrado instructor concederá a la actora el término de 5 días para que la desvirtúe. Si durante dicho término no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de la notificación de la referida resolución.

5.- El cuestionario que deberá desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

6.- El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que deberá ir firmado por el demandante, en los casos señalados por el artículo 232.

7.- Las pruebas documentales que ofrezca.

3.3.4. Agravios

Las causales de ilegitimidad o agravios son los conceptos de nulidad que se exponen en contra de la resolución impugnada.

Si dichas causales aluden a puntos de derecho, interpretación o alcance de la disposición aplicada o precepto que se dejó de aplicar en perjuicio del demandante, éstos no están sujetos a prueba. Pero si los hechos que la autoridad atribuye al contribuyente que sólo con pruebas es posible desvirtuar, deben de ofrecerse los idóneos.

3.4. La contestación

Al dictarse el auto de admisión de la demanda se ordena por el magistrado instructor correr traslado de ella a las autoridades demandadas, y el tercero si lo hubiere, para que produzcan la defensa de la resolución impugnada. Al recibir ésta la notificación corre en su contra dos plazos: uno, para objetar la admisión de la demanda y el segundo para contestarla.

Las autoridades demandadas y el tercero tienen un plazo de 45 días hábiles que empezará a contarse a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación, para que conteste la demanda. La parte actora puede ampliar la demanda dentro de los veinte días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la misma, en los siguientes casos :

- Cuando se impugne una negativa ficta
- Contra el acto principal del que deriva el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación
- Cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente
- Cuando con motivo de la contestación se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 215 - no combatirse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada - no sean conocidos por el actor al presentar la demanda.

El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de 20 días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación.

Puntos a que debe aludir la contestación

Las autoridades demandadas al producir su contestación aludirán, con el orden que se señala, a los siguientes puntos :

- a) Cuestiones de previo y especial pronunciamiento
- b) Sobreseimientos.- Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestre que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

Las autoridades demandadas al estar frente a un acto de admisión de la demanda que consideran incorrecto, proceden a objetarlo y a plantear como consecuencia el sobreseimiento del juicio.

Ello puede suceder cuando :

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

En estos casos el juicio debe seguir todo su trámite hasta el cierre de 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.

Cuando hay revocación de la resolución impugnada por la autoridad o desistimiento del demandante, el magistrado instructor dictará de inmediato el sobreseimiento por falta de materia. Cuando la autoridad se allana a las pretensiones del actor deberá también sobreseerse el juicio.

c) El capítulo de hechos de la demanda.- Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso.

Se establece que se presumen ciertos, salvo que por las pruebas ofrecidas resulten desvirtuados, los hechos que el demandante imputa de manera precisa al demandado, cuando se presente alguna de las siguientes situaciones :

- 1.- Que no se produzca la contestación dentro del plazo legal
- 2.- Cuando la contestación no se refiera concretamente a los hechos afirmados por el actor, que sean propios del demandado.
- 3.- Cuando por causa justificada el demandado no exhiba la prueba que le haya sido requerida.

d) A los fundamentos de derecho de la demanda, rebatiéndola y abundando en los que se apoyó la autoridad demandada para expedir la resolución.

e) A las pruebas que se ofrecieron en la demanda, demostrando que no son idóneas para declarar la nulidad de la resolución combatida.

f) Las pruebas que ofrezca.

3.5. Las pruebas

Por lo que se refiere a las clases de pruebas tenemos las siguientes :

La documental. - El documento, de *docere* o conducir, es todo aquello que lleva, conduce o enseña algo y podría ser definido como un documento escrito, no necesariamente deben estar compuestos por un lenguaje escrito sino que ese lenguaje también podría estar constituido por dibujos o por símbolos.

La pericial.- La prueba pericial es un medio a través del cual se persigue ilustrar al juzgador acerca de los hechos controvertidos, cuyo examen requiere conocimientos especiales en alguna ciencia, técnica o arte, y que para ello es necesario la asistencia intelectual de una persona capaz, denominada perito, versado en la especialidad sobre los puntos respecto de los cuales ha de oírse su parecer, y cuyos conocimientos ha adquirido en virtud de su profesión u oficio.

Debe precisarse los hechos sobre los que debe versar y señalarán los nombres y domicilios de los peritos; requisitos que de no cumplirse dará lugar a no tener por ofrecidas tales probanzas.

Testimonial.- Dicha prueba consiste en el instrumento a través del cual el juzgador se allega de noticias acerca de hechos o acontecimientos pasados, que al testigo le constan por haberlos presenciado y que constituyen los puntos controvertidos.

Inspección o reconocimiento judicial.- Esta constituye un medio de prueba que consiste en el examen o comprobación directa del juzgador, de personas, cosas u objetos que, le permitan aclarar o fijar los hechos controvertidos que no requieran conocimientos técnicos especiales .

La científica.- Tanto la doctrina como la legislación denominan pruebas científicas a todo tipo de elementos aportados por el descubrimiento de la ciencia, como son las fotografías, los escritos o notas taquigráficas, los registros dactiloscópicos, cintas de vídeo, las películas cinematográficas, los discos fonográficos, que sirvan para acreditar los hechos o circunstancias relacionadas con el negocio que se ventila.

Presuncionales.- A ésta doctrinalmente se le ha negado el carácter de medio de prueba, en virtud de que constituye un mecanismo de razonamiento lógico del juzgador, por medio del cual, en forma deductiva apreciando hechos conocidos llega a presumir ciertos la existencia de otros.

Así las presuncionales están sustentadas en elementos contenidos en otros medios probatorios que se utilizan en el proceso, razón por la cual no representan una prueba especial ni autónoma sino que constituyen derivaciones de aquéllos, incluidos los de derecho, el cual debe tenerse por probado por la sola existencia de la ley.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 230 del ordenamiento legal multicitado, en los procedimientos contenciosos sustanciados ante el Tribunal Federal, se admitirán toda clase de pruebas, con excepción de la confesión, de las autoridades en las que se tenga que absolver posiciones. En el citado código se ha dispuesto que el actor al formular su demanda, como requisito de la misma, deberá ofrecer en ella sus pruebas y el demandado deberá hacer lo propio al formular su contestación.

Tal regla tiene una excepción, tratándose de las pruebas documentales supervinientes, las cuales podrán ofrecerse en cualquier momento, siempre y cuando no se haya dictado sentencia.

Se entiende por prueba superveniente, aquella de la que no se tenía conocimiento de su existencia, bien sea porque se haya formulado con posterioridad a la presentación de la demanda o de la contestación, según sea el caso, o que siendo de fecha anterior, bajo protesta de decir verdad, se manifiesta que no se tenía conocimiento de ella.

Es importante no perder de vista que el objeto de la prueba lo constituyen los hechos controvertidos.

El que en el contencioso administrativo sean admisibles todo tipo de pruebas debe entenderse en función del objeto de la prueba, por lo que sí deberán admitirse toda clase de pruebas pero siempre que tengan relación inmediata con los hechos controvertidos, pues el juzgador sólo debe admitir las que sean pertinentes, idóneas y congruentes con tales hechos.

La admisión de las pruebas la hace el magistrado instructor, normalmente en el auto que admite la demanda o en el que se admite su contestación, aunque no existe prohibición de que pueda hacerse en auto diferente.

Por otro lado la preparación de las pruebas consiste en los diferentes actos del juzgador, de las partes y de los auxiliares, a fin de estar en posibilidad de desahogar las pruebas que hayan sido emitidas. Así, el magistrado requerirá a las autoridades sean parte o no, la exhibición que sin causa justificada no hayan sido expedidas oportunamente a la parte interesada.

Tratándose de pericial dicho magistrado requerirá a las partes, para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos que demuestren se encuentren capacitados técnicamente en la ciencia o arte materia de la pericial a su cargo, para que acepten el mismo y protesten su leal desempeño, apercibiéndolos que si no lo hacen sin justa causa, o el perito propuesto no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se

considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento; también señalará fecha y hora para el desahogo de la prueba, si así lo estima conveniente, o bien concederá un plazo de quince días para que rinda su dictamen.

En el caso de la testimonial, el juzgador requerirá al oferente para que presente a su testigo en el día y hora previamente establecidos, o bien, en caso de que no sea posible su presentación lo mandará citar.

3.6. Los alegatos

El artículo 235 del Código en referencia establece que el magistrado instructor notificará por lista a las partes indicándoles que tienen un término de 5 días para presentar alegatos, una vez que haya concluido la sustanciación del juicio, y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución.

Los alegatos sirven esencialmente a la parte demandante, para que se haga un examen comparativo entre las causales de ilegalidad expuestas en el escrito de demanda en contra de la resolución impugnada y la contestación que produce la autoridad demandada a cada una de ellas, así como de pruebas, con el objeto de destacar que esta última alude a todos y cada uno de los agravios expuestos, o bien alude parcialmente a alguno de ellos, o bien se pretende mejorar el acto combatido introduciéndose argumentos no expuestos en éste o invocándose disposiciones no citadas en él.

Hay que evitar que la autoridad, con su contestación se sustraiga de la litis y si lo hace hay que destacar ello al elaborar los alegatos. El contenido de los alegatos no puede formar parte de la litis como tampoco la parte actora puede aprovecharlos para mejorar su defensa introduciendo argumentos no expuestos en la demanda.

Sin embargo se ha observado, que buen número de magistrados no han tomado en cuenta lo expresado en los alegatos, no obstante destacarse en ellos graves irregularidades.

En este supuesto el magistrado está obligado a tomar en consideración los alegatos al emitirse la sentencia ya que con dicha omisión retardaría la resolución del negocio, violando de esta manera las normas que rigen el procedimiento afectando las defensas del recurrente.

Por otro lado si de la lectura de los alegatos no se desprende algo que llame la atención al juzgador, bastará que en el proyecto de sentencia manifieste que se recibieron los alegatos que el fallo toma en consideración.

Finalmente no existiendo ningún incidente de previo y especial pronunciamiento y habiendo transcurrido el plazo de cinco días para que las partes formulen por escrito sus alegatos, presentados o no , quedará cerrada la instrucción.

3.7. La sentencia

El vocablo *sentencia* deriva del vocablo *sentiens, sentientis*, de sentir, y la sentencia es el acto jurídico de dar fin a la reglamentación procesal establecida entre el actor, los demandados y el magistrado, constituyendo así la segunda etapa del proceso. La misma decide sobre las pretensiones que han sido objeto del proceso.

La sentencia es el acto jurisdiccional por virtud del cual los magistrados aplican la norma al caso concreto a fin de resolver sobre la incertidumbre del derecho.

Así después de admitido el caso, se procederá al análisis de los hechos controvertidos en el cual no sólo el juzgador se concreta a realizar una labor crítica,

sino también histórica, ya que a fin de conocer la verdad deberá valerse de los datos aportados por las partes, oír a los testigos, cotejará documentos, se apoyará en opiniones de determinados especialistas.

Concluido el proceso de abstracción de los hechos, el juzgador procederá a la aplicación del derecho, para lo cual determinará si tales hechos se adecuan o no a la hipótesis normativa, a través de una subsunción, la que consiste en el enlace lógico de una situación particular, específica y concreta, con la previsión abstracta, genérica e impersonal contenida en la norma jurídica.

El Código Fiscal no contiene una disposición que establezca cuales son los requisitos que la sentencia debe contener, la cual no ha impedido a las Salas del Tribunal Federal, al emitir sus fallos expresan una serie de datos que permite identificar los elementos formales y sustanciales que debe contener toda resolución jurisdiccional.

La doctrina ha dividido en dos los requisitos de las sentencias : los formales y los sustanciales.

Así el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 222, establece que las sentencias contendrán: la expresión del Tribunal que los dicta, lugar, fecha, fundamento legal, la firma del juez, magistrados o ministros y la autorización del Secretario, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como de las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinales y terminaran resolviendo con toda precisión los puntos sujetos a la consideración del Tribunal y fijando, en su cara, el plazo dentro del cual deben cumplirse.

Las sentencias están estructuradas en cuatro secciones que son :

a) El preámbulo: debe contener el señalamiento del lugar y la fecha, del que emana la resolución, los nombres de las partes y la identificación del tipo de proceso en que se está dando la sentencia.

b) Los resultados son consideraciones de tipo histórico descriptivo y en ellos se relatan los antecedentes de todo el asunto, con referencia a la posición de cada una de las partes, sus afirmaciones, los argumentos que han esgrimido, así como la serie de pruebas que las partes han ofrecido y su mecánica de desahogo, sin que en esta parte el Tribunal pueda analizar ninguna consideración de tipo estimativo o valorativo.

c) Los considerandos son la parte medular de la sentencia. Aquí, después de haberse relatado en la parte de resultandos toda la historia y los antecedentes del asunto, se llega a las conclusiones y a las opiniones del Tribunal, como resultado de la confrontación entre las pretensiones y las resistencias y también por medio de la luz que las pruebas hayan arrojado sobre la materia de la controversia.

d) Los puntos resolutivos son la parte final de la sentencia en donde se precisa en forma muy concreta sobre el sentido de la resolución.

Los requisitos sustanciales se refieren a los aspectos internos o esenciales del proceso, así tenemos que son: la congruencia, la motivación y la exhaustividad.

La congruencia implica la relación que debe existir lo aducido por las partes y lo resuelto por el juzgador.

El artículo 237 del ordenamiento legal antes invocado contempla el principio de congruencia al establecer la obligación de que en las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deben examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado; de estudiar todos los conceptos de nulidad hechos valer por omisión de formalidades o violación de procedimientos, aun

cuando se considere fundada alguna de ellas; de examinar en su conjunto los agravios y las causales de legalidad, así como los demás razonamientos de las partes; la de no anular o modificar los actos de autoridad no impugnados de manera expresa en la demanda.

El principio de motivación también se encuentra regulado por el artículo 237 del Código Fiscal pues además de establecer la congruencia de las sentencias, señala que éstas deberán de fundarse en derecho.

El que las sentencias se funden en derecho implica que no sólo debe de tomarse en cuenta la ley sino que también deberá hacerse uso de la interpretación, de la integración, de la analogía, de los principios generales del derecho, de la doctrina y de la jurisprudencia.

La exhaustividad.- Una sentencia es exhaustiva en la medida en que haya tratado todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar alguna, es decir, el Tribunal al emitir sus sentencias debe agotar todos los puntos aducidos por las partes y referirse a todas y cada una de las pruebas rendidas.

Por otro lado, conforme a lo establecido por el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, la sentencia definitiva podrá:

- I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada
- I.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada
- III.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplir, salvo que se trate de facultades discrecionales

De acuerdo con esta última fracción, la sentencia para efectos tendrá lugar cuando operen como causales de nulidad, la omisión de los requisitos formales, los vicios de procedimiento o los desvíos de poder.

Así tenemos que el carácter del contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Federal, es mixto o ecléctico, puesto que el Tribunal tiene competencia para juzgar en abstracto la legalidad de los actos administrativos y declarar así la nulidad de la resolución impugnada ; pero también tiene competencia para modificar dicho acto, estableciendo en la sentencia de nulidad las bases conforme a las cuales la autoridad administrativa ha de dictar uno nuevo.

La sentencia que emita la Sala del conocimiento lo hará dentro de los siguientes sesenta días a aquel en que se cerró la instrucción y se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos por parte de sus magistrados integrantes. El procedimiento para la emisión de la sentencia consistirá en que el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los siguientes cuarenta y cinco días al cierre de la instrucción. Obviamente en los casos de sobreseimiento, para la emisión de la resolución correspondiente, no será necesario que se haya cerrado la instrucción.

3.8. Medios de defensa

En sentido etimológico, la palabra recurso proviene del latín *recursus* que significa:

"Acción y efecto de recurrir. Vuelta, retorno de una cosa al lugar de donde salió".

El recurso es un medio jurídico de defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo para impugnar un acto del mismo y que tiene como finalidad revocarlo, confirmarlo o modificarlo, mediante un nuevo análisis que

genera la prolongación de la instancia en la cual se interpone, conservando o manteniendo de ésta, en su substanciación los mismos elementos teleológicos modificadores del acto atacado.

El Código Fiscal de la Federación prevé los siguientes :

3.8.1. Recurso de reclamación

El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

Interpuesto el recurso se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de quince días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días

3.8.2. Recurso de queja

En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia de acuerdo con las siguientes reglas establecidas en el artículo 239-B del Código Tributario:

I. Procederá en contra de los siguientes actos :

- a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento a una sentencia.
- b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.
- c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

II. Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia en un plazo de cinco días y el magistrado resolverá dentro de cinco días.

III. En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

IV. Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. Señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir ;

V. Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia , concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al

fallo. En este caso además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de este artículo.

VI. Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución. Si se solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal y

VII. Tratándose de incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier momento.

3.8.3. Recurso de excitativa de justicia

Las partes podrán formular excitativa de justicia ante el Presidente del Tribunal, si el magistrado responsable no formula el proyecto respectivo dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que se cierre la instrucción en el juicio.

3.8.4. Recurso de aclaración de sentencia

La parte que estime contradictoria, ambigua u obscura una sentencia definitiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá promover por una sola vez su aclaración dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta efectos su notificación.

La instancia deberá señalar la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita e interponerse ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, la que deberá resolver en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que fue interpuesto, sin que pueda variar la sustancia de la sentencia.

3.9. Recurso de Revisión

Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso administrativo ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación .

Fundamento de ello lo constituye el artículo 104 fracción I B de nuestra Carta Magna.

3.10. El Juicio de Amparo en materia Administrativa

El juicio de amparo es un medio de control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades legislativas, administrativas y jurisdiccionales. En este juicio se preservan las garantías individuales consagradas en la Constitución y se hacen efectivas, conservando de esta forma el principio de legalidad al que deben estar sujetos todos los actos de autoridad limitados precisamente por las garantías individuales que sólo pueden afectar mediante determinadas circunstancias especiales que deben estar contempladas en la ley.

Un acto de autoridad que afecte las garantías individuales sin señarse al marco legal, será un acto arbitrario, y si bien, de entrada todo acto administrativo tiene a su favor la presunción de ser legal, del análisis de las causas y motivos que lo generaron, así como del estudio del procedimiento por el que nació, puede llegarse a descubrir que el acto reclamado es inconstitucional en el sentido de que su hipótesis de procedencia no se contempla ni en la propia Constitución General, ni en alguna ley reglamentaria de ésta.

El juicio de amparo, al igual que el juicio de nulidad, es un juicio autónomo que tiene como fin el control de la constitucionalidad de los actos autoritarios, así como el fin del segundo lo es el control de la legalidad.

Existen situaciones en las cuales es posible ocurrir, a elección del afectado, al juicio de amparo o al juicio de nulidad, según se aleguen violaciones constitucionales o violaciones de mera legalidad. En tal caso, si se acude al juicio de nulidad, habrá de agotarse todas las instancias a fin de no violar el principio de definitividad que rige en materia de amparo.

Este juicio es autónomo porque no se trata de un procedimiento de alzada en el que se revise la legalidad del inferior, sino que se trata de un juicio donde la parte demandada lo es una autoridad que, a criterio del quejoso, no ha ajustado sus actos a lo que la ley determina en tal sentido. El fondo del amparo se referirá al asunto para determinar si en efecto la autoridad ha violentado los principios constitucionales o no.

En virtud de esta autonomía los sujetos que entran en relación como partes en el mismo son, conforme al artículo 5° de la Ley de Amparo :

- 1) El agraviado o quejoso, es la parte a quien perjudica la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame.**
- 2) La autoridad responsable, es la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.**
- 3) El tercero perjudicado, es la persona a la que le produce perjuicio el hecho de que se emita una sentencia concediendo el amparo de la justicia de la Unión al quejoso promovente, teniendo en la controversia el mismo interés que la autoridad responsable en el sentido de que la sentencia otorgando el amparo no se conceda.**

- 4) El Ministerio Público, quien podrá intervenir sólo en aquellos casos en que considere que el asunto reviste importancia por afectarse el orden constitucional, o el interés público o el de la nación.

El Fundamento de esto lo constituye el artículo 103 de la Constitución nos señala la competencia de los Tribunales de la Federación, los cuales resolverán toda controversia que se susciten por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

El artículo 107 del mismo ordenamiento nos señala las bases del amparo administrativo y dice que cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo el amparo sólo procederá contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que las violaciones se cometan en ellos o que, cometida durante el procedimiento afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en él cometida y del estado civil o que afecten al orden o la estabilidad en la familia.

Así el amparo directo sólo procede contra resoluciones que tengan el carácter de definitivas como las sentencias, laudos o resoluciones que decidan en lo principal la controversia ; y el amparo indirecto procede contra todo lo demás, entendiéndose por ello, a los autos, las interlocutorias o cuestiones que no tengan el carácter de definitivas y que no decidan el fondo del asunto.

La regla general para interponer en tiempo el juicio de garantías, es de quince días a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la sentencia.

CAPÍTULO CUARTO

EL JUICIO DE LESIVIDAD

4.1. La resolución favorable

Después de haber estudiado el concepto de acto administrativo, juicio, proceso, de procedimiento, los principios procesales, así como el procedimiento contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ahora entramos de lleno a estudiar el tema que nos ocupa en el presente trabajo de tesis y el cual es el juicio de lesividad.

Hemos dicho ya en páginas anteriores que juicio y proceso son sinónimos, sólo que ambos conceptos pertenecen a épocas distintas en cuanto al empleo de dichos términos y así tenemos que se entiende como el conjunto de actos ordenados y sistematizados para llegar a un fin, siendo éste el de la resolución de la controversia que se suscite.

Aquí lo que se controvierte al igual que en el juicio de nulidad, es el acto administrativo, que la autoridad ha emitido, pero indebidamente fundado y motivado, es decir, aquí la autoridad se demanda a sí misma, para que por este medio de defensa se deje sin efectos la resolución favorable que dictó tiempo atrás.

Y es muy importante destacar que ambos juicios, de nulidad y de lesividad, son distintos uno del otro, cada uno tiene sus propias características; ello es así debido a que quien promueve y actúa en uno y en otro no es la misma parte. En el juicio de nulidad la parte actora es el particular y en el juicio de lesividad quien ejerce la acción es la autoridad administrativa y esto es precisamente lo que los hace distintos, pero la naturaleza en ambos es la misma, es decir, la materia que se controvierte es fiscal y administrativa.

Por lesivo entendemos el acto administrativo que daña, afecta o lesiona a la Administración Pública en materia fiscal o administrativa al momento de emitirlo, sea porque no haya aplicado la ley al caso concreto, la haya aplicado mal o haya dejado de aplicar la correcta.

De esto podemos observar que no sólo los particulares se pueden ver lesionados en sus derechos sino también el Estado, en lo referente a la materia tributaria o administrativa.

Por ello que se han establecido instancias no sólo para los particulares sino también para las autoridades administrativas, con el objeto de nulificar o dejar sin efectos la resolución emitida, debido a que ella por sí y de manera unilaterial no las puede revocar porque de hacerlo así, infringiría el principio de seguridad jurídica que tiene a su favor el particular.

Se ha denominado juicio de lesividad por parte de los doctrinarios, a la instancia utilizada por los órganos del Estado, que es de la misma naturaleza del juicio de nulidad sólo que aquí la parte actora es la autoridad, la cual puede ser puesta en funcionamiento por parte de las autoridades administrativas para revocar sus propias determinaciones, que al ser emitidas lo han sido de manera benéfica para el contribuyente, ya sea porque se haya aplicado mal la ley, no se aplicó la que se debía aplicar o se dejó de aplicar la correcta, debido a que la autoridad por sí no las puede revocar, de tal manera que es como un freno para ella, quedando así obligada a agotar el juicio de lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El juicio de lesividad como instancia utilizada por las autoridades administrativas sólo procede sobre resoluciones administrativas que han creado derechos en favor de los particulares, no así sobre resoluciones desfavorables porque en este supuesto el afectado puede acudir ante la misma Administración

Pública para que mediante la interposición de un recurso administrativo se deje sin efectos la resolución.

Fundamento de ello lo constituye el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación que en su parte conducente nos señala lo siguiente :

Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales ...

(...) Las autoridades fiscales podrán, discrecionalmente, revisar las resoluciones administrativas de carácter individual no favorables a un particular emitidas por sus subordinados jerárquicamente y, en el supuesto de que se demuestre fehacientemente que las mismas se hubieren emitido en contravención a las disposiciones fiscales, podrán por una sola vez, modificarlas o revocarlas en beneficio del contribuyente, siempre y cuando los contribuyentes no hubieren interpuesto medios de defensa y hubieren transcurrido plazos para presentarlos, y sin que haya prescrito el crédito fiscal(...)

El juicio puede tener lugar por el hecho de que si bien la Administración está obligada a estudiar y fundar debidamente sus resoluciones puede ser que en un momento dado se equivoque, no actúe con cautela y que al emitir sus decisiones éstas resulten plenamente violatorias de las normas jurídicas que se aplicaron al caso concreto, todo lo cual conlleva graves daños a la hacienda pública.

Debido a que la autoridad no puede modificar a su libre arbitrio las resoluciones que ella emite de manera favorable a los gobernados se ha hecho necesario acudir a este medio de defensa para que el órgano jurisdiccional juzgue si procede o no declarar la nulidad del acto favorable materia de la controversia y el

cual está impugnando la autoridad administrativa, ya que de no agotar dicho juicio se dejaría al particular gobernado en pleno estado de indefensión.

La resolución favorable se va a configurar al momento de que la autoridad responsable resuelve sobre la consulta o recurso que le planteen los particulares de una manera benéfica a sus intereses de acuerdo con la fundamentación y motivación por ellos expuesta, de tal manera que lo que hace es únicamente interpretar si la ley se está aplicando correctamente al caso concreto.

Así, por resolución favorable entendemos aquella decisión emanada de la autoridad administrativa competente que crea derechos en favor del particular y que lo libera de una carga en el cumplimiento de una determinada obligación .

Debemos de recalcar, por tanto, que *las autoridades administrativas no pueden revocar sus propias determinaciones libremente, sino que están sujetas a determinadas limitaciones, entre las que cuenta, de manera principal la de que, siguiendo el principio de que las autoridades sólo pueden realizar sus actos bajo un orden jurídico, la revocación de los mismos no puede efectuarse más que cuando lo autoriza la regla general que rige el acto.* Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, 2a Sala, página 276, 5a Época Tomo LXXI, página 2310, Carvajal de Baranda, María.

Por otro lado, la modificación de la resolución puede obedecer a tres causas:

- 1) Reconocimiento de la autoridad responsable de que su acto es ilegal.
- 2) Observación de la autoridad de que la resolución no aplica la ley en toda la extensión del caso.
- 3) Observación por la autoridad de que su resolución padece graves vicios de fondo y que de no corregirse se beneficiará al particular, no obstante no asistirle el derecho.

De tal manera que si no reúne los requisitos antes mencionados no procede el multicitado juicio.

4.2. La procedencia

En materia federal y en tratándose de las resoluciones sobre las que tiene competencia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puede la Administración Pública, en los términos del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, impugnar las resoluciones dictadas en favor de particulares.

En efecto, dicho precepto establece en su último párrafo que las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son competentes para conocer de los juicios que promuevan las autoridades, contra resoluciones administrativas favorables a particulares, siempre que dichas resoluciones sean de las materias previstas respecto de la competencia del Tribunal.

Para considerar la procedencia del juicio de lesividad la doctrina ha establecido que la resolución favorable al particular deberá, en primer lugar ser declaratoria de derechos, ya que de no ser así no existirían límites para su revisión de oficio en sede administrativa. En segundo término, dicha resolución deberá de resultar lesiva a los intereses públicos o infringir el ordenamiento jurídico.

De acuerdo con la ley, para considerar que una resolución es favorable a un particular, deberá cumplir con los siguientes requisitos: a) Que provenga de una consulta, petición o resolución de un recurso administrativo formulado a la autoridad por el interesado individualmente sobre situaciones reales y concretas, b) Que la resolución haya sido emitida por la autoridad competente y c) Que la resolución emitida con esos requisitos sea además benéfica a los intereses del particular. De faltar alguno de estos requisitos la resolución no tendrá el carácter de favorable.

Al respecto el 5o Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del primer circuito al resolver la revisión fiscal número 775/88 sostuvo lo siguiente:

Ahora bien tiene razón la recurrente al manifestar que el oficio número 600 - 329 - 004296 de 7 de abril de 1987 emitido por el contralor interno de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, no constituye una resolución que deba estimarse favorable a los intereses de los opositores , en términos del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, porque la autoridad que lo emitió no es legalmente competente para calificar en definitiva los pliegos preventivos de responsabilidades, ni para expedir constancias de extinción de responsabilidades, ya que ninguna de estas atribuciones se le otorgan en el artículo 3o del Reglamento Interno de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, precepto en el que se regulan sus facultades.

A mayor abundamiento, cabe señalar que el oficio de 7 de abril de 1987, tampoco puede estimarse como una resolución favorable a la hoy quejosa, porque no se trata de la contestación a una consulta que ésta haya dirigido al contralor interno de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos , en términos del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, sino una opinión de este funcionario en el sentido de que a las personas que se les fincó este pliego definitivo de responsabilidades número 801 de fecha 11 de diciembre de 1986, aportaron pruebas documentales de descargo, que fueron entregadas a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sin que en este documento se especifiquen cuáles son esas pruebas de descargo.

El tiempo que tiene la autoridad como parte actora para acudir al juicio a pedir se nulifique su resolución lo establece el artículo 207 del Código Fiscal de la

Federación el cual en su parte conducente señala que: (...) *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 el cual 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 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.*

Así tenemos que si la autoridad repara que hace siete años dictó una resolución favorable a un particular con plena violación de la ley aplicada, ésta sólo puede retrotraer sus efectos hasta los últimos 5 años anteriores a la presentación de la demanda, ello en el supuesto de que la sentencia sea resuelta de manera favorable a la autoridad.

Si las resoluciones que se dicten son violatorias de la ley aplicada sólo surtirán efectos para el ejercicio en que se solicitó la autorización, por lo que no se dará en ellas el caso de que al demandarse su nulidad, se esté en presencia de las resoluciones de tracto sucesivo.

Pero si se trata de una resolución que recae a una consulta, petición o interposición de recurso administrativo, tocante a si determinada operación o ingreso está exceptuado del pago del impuesto a que se alude en ella, en el que se resuelve que sí, se está en presencia de un acto de tracto sucesivo, así como también en tratándose de resoluciones referentes a derechos o tasas o contribuciones especiales.

Es de hacer notar que la procedencia del juicio de lesividad no puede darse arbitraria ni discrecionalmente a voluntad de la autoridad, sino que, además de implicar la existencia de una resolución favorable al particular, debe contemplar una

lesión al interés público como consecuencia de una ilegalidad cometida durante el desarrollo del proceso administrativo que desembocó en la resolución impugnada por la autoridad, misma que fue descubierta posteriormente a la notificación de ella al particular; es decir, que se tuvo conocimiento de ella una vez que dicha resolución ya había surtido, o que ya estaba surtiendo, sus efectos benéficos al particular. Como consecuencia de tal ilegalidad, el acto debe ser modificado o dejado sin efectos, lo que la autoridad no puede hacer de manera unilateral, sino previa audiencia al gobernado beneficiado, donde éste tenga la oportunidad de probar y alegar, pues en principio él cubrió todos los requisitos de trámite y de idoneidad para obtener tal resolución administrativa favorable a sus intereses, de lo contrario se le dejaría en estado indefensión.

En el juicio de lesividad habrá de estudiarse el fondo del asunto, debido a que precisamente la materia de él la constituye la sustancia materia de la controversia y no se podrá emitir sentencia revocando la resolución favorable al particular, sólo por defectos de la promoción del particular que generó dicha resolución favorable según se dispone en el siguiente criterio :

JUICIO DE LESIVIDAD. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO PUEDE DECLARAR SU NULIDAD, APOYÁNDOSE EN CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA PROMOCIÓN QUE MOTIVO LA RESOLUCIÓN FAVORABLE AL PARTICULAR. - El artículo 36, primer párrafo del Código Fiscal de la Federación, dispone: "Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales". De lo que se observa que si se demanda ante el aludido órgano jurisdiccional, la nulidad de una resolución favorable a un

particular, la autoridad demandante no puede esgrimir argumentos atinentes a la improcedencia de la promoción que dio origen a la resolución favorable, sino que dada la característica sui géneris del juicio de lesividad, se deben plantear agravios de fondo dirigidos a demostrar la ilegalidad de tal acto ; de ahí que este órgano jurisdiccional no puede tomar en consideración para declarar la nulidad de la resolución favorable, aspectos de improcedencia de la promoción que le dio origen, tales como que quien promovió las solicitudes de desistimiento de régimen aduanero no acreditó estar autorizado por el representante legal de la empresa para ese efecto.

Juicio de Nulidad No. 100 (14)/422/94/622/93.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en sesión de 15 de febrero de 1996, por tres votos a favor y uno en contra.- Magistrado ponente : Jorge A. García Cáceres.- Secretario : Lic. Rubén Ángeles Enríquez.

Tesis aprobada en sesión privada de 31 de mayo de 1996.

R.T.F.F. Tercera Época. Año IX. No. 105. Septiembre de 1996. Pág. 7.

Por otra, parte aun en el caso de que la autoridad administrativa emitiera una resolución que incurriera en violación al principio de congruencia, de tal forma que en sus considerandos declarara situaciones negativas para el gobernado, y por error y de manera contraria, en los puntos resolutivos declarara situaciones favorables al contribuyente, creando derechos para éste, aquélla estaría impedida de modificar o revocar dicha resolución a su libre arbitrio teniendo la obligación de hacer uso del juicio de lesividad para poder remediar sus error, criterio que es el que consta dentro de la siguiente tesis que a continuación se transcribe:

RESOLUCIÓN FAVORABLE A UN PARTICULAR.- NO PROCEDE SU MODIFICACIÓN A TRAVÉS DE LA DECLARACIÓN OFICIOSA DEL PARTICULAR.- Las autoridades administrativas no pueden revocar las resoluciones favorables a un particular, sino a través de juicio seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Por lo anterior, si con motivo de la interposición de un recurso de revocación, la resolución en sus puntos resolutive es favorable a los intereses del recurrente en contradicción a su parte considerativa, con ello se crea un derecho a favor del particular, por lo que se hace menester la interposición del juicio de lesividad para modificar la incongruencia o error en que hubiere incurrido la autoridad.

Recurso de apelación No. 100 (a)- II-586/996/ 11901/95.-Resuelto por la 2a Sección de la SSTFF, en sesión de 29 de abril de 1997, por mayoría de 4 votos a favor y 1 en contra. Magistrado ponente Ma. Guadalupe Aguirre Soria .-Secretario Gustavo A. Esquivel Vázquez. Tesis aprobada en sesión de 19 de junio de 1997. En RTFF 3a época. Enero de 1998. Pág. 13.

Es muy importante tener en cuenta que la resolución cuya nulidad reclaman las autoridades ante el Tribunal Federal deberán de reunir las cuatro primeras características de las cinco que se señalaron para las que pueden combatir los particulares que estudiamos en el capítulo anterior y que son :

- a) Que sean definitivas, que no estén sujetas a revisión de oficio
- b) Que lesionen un interés o causen un agravio
- c) Que sean personales y concretas y
- d) Que consten por escrito.

No es procedente la exigencia del requisito de que la resolución sea nueva ya que muchas veces el particular, favorecido con una resolución que él mismo estima violatoria de una ley aplicada, plantea nuevamente el problema ante la

hacienda pública, quien al ratificársela le disipa la duda de aprovecharse de una resolución mal fundada. Por ello cuando la administración solicita la nulidad de una resolución debe reclamar simultáneamente la de todas aquellas resoluciones con que ratificó la primera.

4.3. Las partes en el procedimiento

Como sujetos del proceso de este juicio que reviste características especiales tenemos los siguientes:

- a) El demandante o actor que es la autoridad administrativa, la cual promueve el juicio, que se ha establecido como limitación o freno a la facultad revocadora de la Administración Pública de una manera unilateral.
- b) El demandado es la persona contra la cual se endereza una demanda jurisdiccional, es el titular de los derechos contenidos en una resolución administrativa que le es favorable.

En este caso el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación está considerando al particular beneficiado con una resolución administrativa que no se dictó conforme al principio de legalidad respectivo, y a quien no puede privarse de tales beneficios por un acto arbitrario y discrecional de la autoridad que revoque la resolución benéfica, sino en acatamiento, a la garantía de audiencia.

Para dejar sin efectos dicha resolución favorable es necesario que se demande en juicio de nulidad por la autoridad como parte actora y el particular como parte demandada. Esta situación es de excepción respecto a la función del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como órgano de control de legalidad de los actos de la Administración Pública, ya que la parte demandada no lo es esta última, sino el gobernado.

La justificación lógica y jurídica de esta situación de excepción es que el principio de legalidad debe regular todos los actos de la administración, sea en beneficio o en detrimento de los intereses de los particulares.

a) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Independientemente de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea parte por haber emitido la resolución, alguno de sus órganos, también lo será cuando se controvierta el interés fiscal de la Federación.

La inclusión de dicha Secretaría como parte en el juicio obedece a la importancia que representa para el Estado la obtención de los ingresos que necesita para la consecución de sus actividades, por lo que siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la dependencia de la Administración Pública Federal encargada del cobro de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales, es indiscutible que cuando se controvierten resoluciones que versen sobre tales conceptos, tendrá interés en que subsista la providencia impugnada.

Cabe señalar que el interés fiscal de la Federación no implica sólo lo concerniente a los ingresos que percibe el Estado denominados de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación como contribuciones, impuestos, aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras y derechos, sino que tal interés se refiere a todos aquellos ingresos que el Estado tenga derecho a percibir con motivo de sus funciones de derecho público, sean contribuciones o no.

4.4. Violación al principio de igualdad procesal

Primeramente empezaremos por estudiar dicho principio y después haremos alusión a la violación del mismo.

Este principio deriva del artículo 13 de la Constitución el que a la letra dice : *Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda* e impone al legislador y al juzgador el deber de conferir a las partes las mismas oportunidades procesales para exponer sus acciones, excepciones y defensas para probar los hechos en que basen aquellos y para expresar sus propios alegatos o conclusiones, o sea, que este principio es una manifestación particular del principio de igualdad de los individuos ante la ley, careciendo de relevancia el hecho de que sean personas físicas o morales.

Consiste en que, salvo situaciones excepcionales establecidas en la ley, toda petición o pretensión formulada por una de las partes en el proceso, debe ser comunicada a la parte contraria para que esté en aptitud de otorgar su consentimiento o formular su oposición. Conforme a este principio, el juez no procede de plano sino en aquellas situaciones en que la ley lo autoriza expresamente.

El juez romano en la edad antigua, carecía en absoluto de autoridad para condenar a un ausente, fueron soluciones posteriores las que le dieron esa autoridad.

Las aplicaciones más importantes a este principio en todo juicio son las siguientes :

- a) Se les deben otorgar tiempos proporcionales a ambas partes para ejercer su acción.
- b) La demanda debe ser necesariamente comunicada al demandado.
- c) La comunicación debe hacerse con las formas requeridas en la ley bajo pena de nulidad. Todo quebrantamiento en las formas del emplazamiento entraña el riesgo de que el demandado no haya sido efectivamente enterado de la demanda.
- d) Las pruebas deben ser comunicadas al adversario para que tenga oportunidad de oponerse.
- e) Toda prueba debe ser fiscalizada por el adversario durante el ofrecimiento y admisión de las pruebas.
- f) Toda petición incidental que se formule, ya sea durante el debate o durante la prueba, debe sustanciarse con audiencia del adversario, salvo disposición en contrario.
- g) Ambas partes tienen iguales posibilidades de presentar sus exposiciones de conclusión o alegatos y de impugnar mediante recursos las resoluciones que le sean adversas.

De lo antes mencionado podemos advertir, que el principio de igualdad surge de una repetición obstinada y constante, advertida a lo largo de todo el proceso de las soluciones de equiparación.

Las excepciones de este principio, vale decir, las situaciones que se deciden sin injerencia previa de la parte contraria, son muy limitadas en comparación con la magnitud del principio.

Así, por ejemplo:

- a) Las providencias cautelares o de garantía, se dictan sin la comunicación previa a la parte contra la cual se dictan, salvo impugnación posterior.
- b) Los recursos de menor importancia como pueden ser : reposición o apelación en asuntos inferiores, se conceden o niegan sin sustanciación alguna .

Este principio ha sido recogido expresamente por el artículo tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles en los siguientes términos:

Las relaciones recíprocas de las partes, dentro del proceso, con sus respectivas facultades y obligaciones, así como los términos, y toda clase de medios que este Código concede para hacer valer, los contendientes, sus pretensiones en litigio, no pueden sufrir modificación en ningún sentido, por virtud de leyes o estatutos relativos al modo de funcionar o de ser de alguna de las partes, sea actora o demandada. En todo caso, debe de observarse la norma titular de la igualdad de las partes dentro del proceso, de modo tal que su curso fuera el mismo aunque se invirtieran los papeles de los litigantes.

Por tanto, para señalar la exacta extensión de este principio, conviene acentuar que la igualdad de las partes no es, necesariamente, una igualdad aritmética proporcional. Lo que este principio demanda es una razonable igualdad de posibilidades, en el ejercicio de la acción y de la defensa. Las pequeñas desigualdades requeridas por necesidades técnicas del proceso, no quebrantan el principio.

Por otra parte, cabe aclarar que el quebrantamiento de este principio no proviene de que se dicten resoluciones sin oír a la parte contraria, sino que se conceda a un litigante lo que se niega a otro.

Una resolución declarada inapelable para las dos partes o una prueba denegada a ambas, no constituyen violaciones legales al principio igualdad procesal ante la ley. El quebrantamiento existirá cuando al actor se le permitiera alegar, probar o impugnar lo que estuviera prohibido al demandado o viceversa.

En relación a esto emite criterio el maestro José Becerra Bautista³⁶ en el sentido de que las partes deben estar en *"situación idéntica frente al juez, por lo cual no debe haber ventajas o privilegios en favor de una ni hostilidad en perjuicio de la otra"*.

De lo dicho por el maestro en mención podemos advertir que existe una clara agresión en contra del gobernado al establecerse una desigualdad procesal en cuanto al tiempo, ya que al órgano administrativo se le da ventaja sobre éste, la ley le otorga un tiempo más extenso para acudir a juicio en comparación con el que le dan al particular.

Por su parte el jurista Eduardo Pallares³⁷ considera *"que las partes deben tener en el proceso un mismo trato, se les deben dar las mismas oportunidades para hacer valer sus derechos y ejercer sus excepciones y defensas, siempre dentro de la inevitable desigualdad que produce la condición de actor y demandado"*.

De acuerdo con lo enunciado, tenemos que en el juicio de lesividad no se da un equilibrio procesal para poner en movimiento al órgano jurisdiccional. Existe una pronunciada diferencia en cuanto al modo de ser de cada una de las partes litigantes y en el caso concreto del órgano administrativo al cual se le da un término muy amplio para acudir a juicio e invocar la nulidad de un resolución dictada por ella de manera favorable al particular.

³⁶ Becerra Bautista, José. *El Proceso Civil en México*, Porrúa, México, 1997, pág. 80.

³⁷ Pallares, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Porrúa, México, 1982, pág. 594.

Por tanto en este juicio no se cumple con el principio de igualdad procesal que debe existir en todo juicio porque no se da el mismo trato a cada una de las partes al invertirse los papeles, es decir, cuando interpone la demanda el gobernado sí se da una igualdad de tiempos procesales, ya que el accionante cuenta con el término de cuarenta y cinco días para acudir a juicio y al demandado que en este caso es la autoridad también se le conceden cuarenta y cinco días para contestar la demanda y tiempo igual se concede para ampliar la demanda y también para contestar la ampliación de la demanda. No sucede lo mismo en el juicio de lesividad porque en este caso el actor es la autoridad administrativa que cuenta con el término de cinco años para acudir a juicio y el demandado cuenta sólo con el término de cuarenta y cinco días para contestar la demanda. Lo justo sería que así como la autoridad cuenta con cinco años para demandar, también el demandado debería contar con cinco años para contestar la demanda y entonces en ese supuesto, sí se daría una igualdad procesal.

Recalcamos lo anterior debido a que no existe una igualdad procesal entre las partes contendientes en el juicio de lesividad; es decir, no hay para éstas las mismas oportunidades sobre todo en lo referente al elemento tiempo, ya que para ejercer su acción la autoridad cuenta con cinco años y el particular sólo con cuarenta y cinco días para contestarla, ambos términos muy distantes y desiguales uno del otro.

Es oportuno advertir que se trata de un mismo juicio, pero con sus propias características: en uno el actor es el particular y en el de lesividad el actor es la autoridad administrativa .

Y si bien mencionamos en renglones anteriores que a las partes se les deben conceder las mismas oportunidades, desde el momento en que tengan el derecho de acudir a juicio y hasta la culminación del proceso, tal hecho no se cumple porque a una de las partes, en este caso a la actora que es un órgano del Estado, se le

concede un tiempo más amplio para presentar su demanda en comparación con el que se otorga al demandado, es decir el particular, al que se le da un tiempo más restringido y limitado para contestar la demanda.

En estos supuestos se hace necesaria la aplicación estricta de este principio, porque aquí tenemos como parte contendiente a la figura del Estado, litigando por conducto de sus diferentes órganos, frente al particular, situación en la cual no se da un mismo plano de igualdad a la hora de controvertir; ya que aquél por revestir tal característica se le otorgan más privilegios en comparación a los concedidos al gobernado.

Y es que este principio establece que para que se cumpla se debe de dar una repetición constante de oportunidades a cada uno de los actos ejecutados a lo largo del proceso; desde el momento en que se interpone la demanda y hasta la sentencia, por tanto el multicitado principio no se cumple en lo concerniente a la materia fiscal y administrativa .

Por otra parte, cuarenta y cinco días frente a cinco años no son nada proporcionales uno del otro; cuarenta y cinco días que se le conceden al particular para interponer la demanda no es un término equiparable en relación con los cinco años que se le dan al Estado por conducto de sus órganos administrativos para acudir al llamado juicio de lesividad, tal y como es conocido por la doctrina, por tanto resulta a todas luces discriminatorio.

Así tenemos que no hay una equivalencia de tiempos, no se da ni siquiera un termino razonable y proporcional, más o menos equiparable en relación con el tiempo que se le concede a la Administración Pública para interponer su demanda.

Nuestros legisladores están privilegiando a la autoridad al concederles un tiempo más amplio frente al que se le concede al administrado, no se da una situación de igualdad a la hora de invertir los papeles del gobernante y gobernado,

aunado a ello se crea sobre el contribuyente o administrado un estado latente de inseguridad jurídica sobre la emisión de esa resolución que ha sido dictada de manera favorable al particular, debido a que la autoridad al paso de tres, cuatro y hasta cinco años puede acudir a demandar la nulidad de la misma.

Se viola el multicitado principio al darle más ventajas a los órganos del Estado en detrimento de los contribuyentes; es decir, que aquél se le concede lo que a éstos se les niega actualizándose así una situación de desigualdad sobre los particulares demandados.

Por tanto, al no actualizarse dicho principio se da una pronunciada desigualdad entre los órganos del Estado y los particulares ocasionándose con ello daños a éstos por lo que se refiere al elemento tiempo para impugnar una resolución en comparación con el que se le concede a las autoridades de tal manera que se crea entonces una situación de desigualdad entre el actor y los demandados en este juicio.

Uno de los múltiples argumentos con los que la autoridad se trata de justificar es el hecho de que la excesiva carga de trabajo que tienen, no les permite a veces estudiar y analizar con cautela todas y cada una de las situaciones reales y concretas que los particulares les plantean o el hecho de que en esos momentos no cuenta con información actualizada acerca de la situación fiscal del sujeto obligado, pero ambos argumentos no son suficientes para atenuar su obligación porque el trabajo de la autoridad administrativa consiste precisamente en estudiar todas y cada una de las situaciones reales y concretas que los sujetos les planteen debido a que el sentido sobre el que resuelva va a repercutir y causar determinados efectos directa o indirectamente a la Administración Pública.

4.5. Propuesta de solución

Hemos venido mencionando ya que el proceso puede revestir aspectos tales como el conjunto de actos ordenados y sistematizados y que en el ámbito de la Administración Pública, el proceso aquí no reviste el carácter de litigio sino que sólo es una declaración unilateral de la voluntad por medio de la cual, la autoridad administrativa al emitir actos de tal naturaleza lo que hace es simplemente declarar una situación de hecho, real, concreta y particular.

La emisión de dichos actos tiene como característica principal el que sea emitida por autoridad competente, en ejercicio o con motivo de sus funciones, que sea definitiva, que esté fundada y motivada, o sea, que cuente con todos los requisitos de legalidad para que sea válida y esté en condiciones de producir sus efectos jurídicos de tal manera que nazca perfecto.

Por otro lado, al ser perfecto el mismo, creará la certeza y seguridad jurídica en el contribuyente o administrado de que ese acto es legal y no habrá dudas sobre el sentido de su emisión.

Los órganos del Estado deben tener en cuenta que al emitir sus actos administrativos, éstos deben revestir los requisitos antes mencionados, sea de naturaleza tributaria o administrativa, porque al ser perfectos automáticamente crean obligaciones que los gobernados deben cumplir, aún en contra de su voluntad.

Ahora bien, si un sujeto se coloca en el supuesto jurídico previsto por la norma, crea con ello una situación real y concreta que lo obliga a cumplir con determinada obligación ya sea de hacer, dejar de hacer o tolerar.

En el supuesto del pago de un determinado tributo, el sujeto obligado antes de enterar sus adeudos al fisco, puede hacer consultas previas a las autoridades hacendarías pidiéndoles una opinión acerca de si determinado impuesto se causó o no o si está exento de pago por no encontrarse ajustado al supuesto jurídico y que por tanto no hay obligación de pagarlo, es decir, lo único que los particulares están

pidiendo de la autoridad es que declaren sobre la interpretación de la ley al caso concreto que le estén planteando.

El Estado, por conducto de sus órganos facultados para ello, debe emitir su contestación estudiando cuidadosamente las consultas que le están formulando los contribuyentes, de tal manera que verifique que se esté aplicando la hipótesis normativa al caso concreto real y particular, ya que es una obligación que tiene que desempeñar con toda cautela, porque ella es la que decide y tiene la palabra en última instancia, por tanto debe analizar con cautela si procede o no lo pedido por los particulares. En ese supuesto podemos obtener una resolución favorable.

Otro supuesto en el que el particular también puede obtener una resolución favorable es cuando se resuelve un recurso administrativo revocando el acto recurrido.

Para responder las consultas y resolver los recursos la autoridad cuenta con un tiempo prudente, de modo que al resolver emita sus actos ajustados a derecho.

Después de transcurridos los correspondientes términos la autoridad está obligada a contestar, ya sea que lo haga o no por escrito, de acuerdo con el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, que regula la negativa ficta y en el caso que nos ocupa puede ser que conteste favorablemente sobre lo pedido en la multitudada consulta o lo resuelto en el recurso administrativo.

El acto emitido así con todos los requisitos de legalidad crea en el contribuyente la seguridad jurídica sobre el mismo.

Pero, ¿dónde queda la seguridad jurídica si al paso de cuatro o cinco años la autoridad decide revocar su acto favorable al particular acudiendo a juicio ante el Tribunal Fiscal a nulificar la resolución que emitió bastante tiempo atrás, la cual ya ha producido todos sus efectos benéficos para el particular contribuyente?.

Esto por un lado y por el otro, el exceso de tiempo que tiene la autoridad para acudir a juicio, el cual es de cinco años en comparación con el que tiene el contribuyente para interponer el mismo juicio en situación similar sólo que en éste el actor en el juicio es el particular y en aquél lo es la autoridad, pero la naturaleza del juicio es la misma, o sea de carácter tributario o administrativo, violándose con todo esto el principio de igualdad procesal del que deben gozar las partes en todo juicio.

Lo que afecta al particular es precisamente ese tiempo excesivo que se le concede a la autoridad, cinco años, muy amplio en comparación con el que se le concede al particular, cuarenta y cinco días, para interponer el mismo juicio.

Proponemos entonces que el término de cinco años que tiene la autoridad administrativa para interponer la demanda en contra de la resolución favorable se disminuya a un año y que al particular se le den cuarenta y cinco días para contestar la demanda, esto se sugiere con la única finalidad de evitar la inseguridad jurídica en que se le coloca al contribuyente o administrado, debido a la incertidumbre en que se encuentra sea porque la autoridad después de transcurridos cuatro o cinco años venga a revocar su resolución cuando ésta ya ha producido todos sus efectos benéficos hacia el particular.

Un año que se le otorgue a la autoridad para acudir a juicio a nulificar su resolución favorable, sea porque se haya dado cuenta de que la emitida no la dictó conforme a la ley, es tiempo prudente para que se avoque a estudiar exclusivamente las consultas o recursos que se le han planteado. Debe de ser cautelosa al momento de decidir si la ley al caso concreto se está aplicando correctamente porque precisamente por ello se lo están pidiendo los administrados, ya que la duda acerca de la correcta interpretación persiste en ellos y quien decide finalmente sobre la interpretación y aplicación de la ley es ella.

Por tanto consideramos prudente la disminución del término de cinco años a un año, el hecho de que la autoridad tenga exceso de trabajo no justifica que no pueda resolver en menos tiempo las consultas o recursos planteados, ya que es necesario darle prioridad a las peticiones formuladas por los particulares sobre la interpretación correcta de la ley porque finalmente sus resoluciones van a producir efectos de manera directa o indirecta sobre el Estado.

No perdemos de vista y tampoco estamos en contra del hecho de que el interés general, el interés público o social debe de estar por encima del interés particular, tal y como lo constituyen los actos administrativos del Estado porque finalmente su objetivo es el bien común, y no el interés particular, como en este caso lo es la resolución favorable, pero en definitiva, si los órganos del Estado no dictaron la resolución favorable conforme a derecho, no es culpa del gobernado que ella no lo haya hecho así, porque precisamente esa es la tarea del Estado, es decir, que aplique la norma exactamente al caso concreto y si se equivoca, entonces que tenga un tiempo menor al de cinco años para que acuda a juicio a demandar su nulidad. Además de que no todos los administrados formulan consultas o interponen recursos en contra las resoluciones administrativas. Por otro lado el exceso de tiempo que tienen para acudir a juicio fomenta que el trabajo se rezague y que la autoridad lo resuelva cuando quiera pero antes del paso de cinco años.

Y para ello proponemos que el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación que establece: *"(...)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 el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los últimos cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser parcial o totalmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años*

anteriores a la presentación de la demanda(...)" se reforme para quedar como sigue:

Las autoridades podrán presentar la demanda en el año siguiente al en que se haya emitido la resolución favorable al particular producto de una consulta o recurso administrativo.

CONCLUSIONES

Primera.- Todo juicio debe ser regido por diversos principios procesales como son entre otros el de bilateralidad de la instancia, consumación procesal, escritura y oralidad, eventualidad e igualdad procesal.

Segunda.- La igualdad procesal implica que a las partes en litigio se les den las mismas oportunidades procesales sin tomar en cuenta las calidades que cada una de ellas reviste.

Tercera.- El acto administrativo perfecto es aquél emitido por la autoridad competente con motivo y en ejercicio de sus funciones, debidamente fundado y motivado, lo cual implica necesariamente la seguridad jurídica que se tiene sobre dicho acto y si la autoridad emite un acto con esas características tal como lo constituye la resolución favorable, ella crea así seguridad jurídica sobre las personas a las que va dirigida.

Cuarta.- Sólo las resoluciones de carácter administrativo que crean derechos en favor de los gobernados pueden ser nulificadas mediante juicio de lesividad interpuesto por las autoridades administrativas.

Quinta.- La función del poder ejecutivo consiste en la estricta aplicación de la ley al caso concreto proveniente de los diversos actos que emite ya sea de naturaleza tributaria o administrativa y si la resolución favorable es de la misma naturaleza, ella debe ser emitida con estricta aplicación de la ley.

Sexta.- Para que la autoridad administrativa deje sin efectos una resolución que crea derechos en favor del particular, no lo puede hacer de manera unilateral, sino que tiene que acudir ajuicio a demandar su nulidad porque si no lo hace, dejaría al particular en completo estado de indefensión.

Séptima.- En todo juicio se debe observar la igualdad procesal que existe para cada una de las partes, independientemente de las calidades que cada una de ellas revista, y si en el juicio de lesividad interpuesto por la autoridad administrativa no se cumple con la igualdad procesal que demanda todo juicio, se viola con ello dicho principio.

Octava.- El hecho de concederle cinco años a la autoridad para que acuda a juicio a impugnar sus propias resoluciones favorables al particular, implica que se propicie el rezago y la negligencia de estudio de esas resoluciones en un menor tiempo.

Novena.- Si la autoridad emitiera sus actos administrativos debidamente fundados y motivados, en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no se emitirían en su mayoría, resoluciones declarando la nulidad lisa y llana o para efectos respecto de dichos actos.

Décima.- Al darle a la autoridad un término menos amplio para que decida si acude a juicio o no, propicia con ello que el gobernado tenga seguridad jurídica en un tiempo más corto y también la calidad de definitividad que ese acto debe revestir.

Décima Primera.- El interés general debe prevalecer sobre el interés particular. Ese interés particular lo constituye la resolución favorable, pero el hecho de darle cinco años a la autoridad en aras del interés general por que resulta que se equivocó y que tiene todo ese tiempo para acudir a juicio resulta un tanto cuanto injusto en comparación con el término que tiene el particular para acudir al mismo juicio.

Décima Segunda.- Una de las tareas fundamentales de los órganos del Estado es fundar y motivar perfectamente sus actos y si ello no lo hace así, no es motivo suficiente el que la autoridad tenga cinco años para decidir si se va a juicio, porque resulta que se equivocó al momento de dictarlo, cuando su obligación era emitir el mismo conforme a derecho.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 8a edición, Porrúa, México, 1988.
- 2.- Arellano García, Carlos. Teoría General del Proceso, 4a edición, Textos, Universitarios, México, 1999.
- 3.- Arrieta Hernández, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, 3a edición, Porrúa, México, 1996.
- 4.- Arriola Vizcalfo, Adolfo. Derecho Fiscal, 15a edición, Themis, México, 2000.
- 5.- Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales, 22a edición, Porrúa, México, 1989.
- 6.- Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo, Tl y II, Cárdenas, México, 2000.
- 7.- De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, 15ª edición, Porrúa, México, 1988.
- 8.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario, 6ª edición, Limusa, México, 1987.
- 9.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, Limusa, México, 1994.
- 10.- ———. Elementos de Derecho Administrativo, 5ª edición, Limusa, México, 1996.
- 11.- De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José. Derecho Procesal Civil, Porrúa, México, 1976, 200.
- 12.- Diez, Manuel María. Derecho Administrativo, Pius Ultra, Buenos Aires, 1971.
- 13.- Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo Mexicano, Mac Graw Hill, México, 1997.
- 14.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1989.
- 15.- Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso, México, Harla, 1990.
- 16.- González Pérez, Jesús. Procedimiento Administrativo Federal, 2a edición, Porrúa, México, 1997.

- 17.- Lomelí Cerezo, Margarita. Revisión de los Principales Problemas de la Estructura del Juicio de Nulidad en Justicia Administrativa, 4ª edición, Trillas, México, 1987.
- 18.- Lucero Espinoza, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 2ª edición, Porrúa, México, 1992.
- 19.- Margain Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, 6ª edición, Porrúa, México, 1998.
- 20.- ———. Introducción al Estudio del Derecho Tributario, 5ª edición, Porrúa, México, 1997.
- 21.- Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo, 9ª edición, Porrúa, México, 1995.
- 22.- Orrantía Arellano, Fernando A. Las facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal, Porrúa, México, 1998.
- 23.- Ovalle Favela, José. Teoría General del Proceso. 4a edición, Textos Universitarios, México, 1999.
- 24.- Pallares, Eduardo. Derecho Procesal Civil, 2a edición, Porrúa, México, 1965.
- 25.- Sánchez Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, Porrúa México, 1998.
- 26.- Sánchez Gregorio, León. Derecho Fiscal Mexicano, 9a edición, Cárdenas, México, 1994.
- 27.- Sánchez Pichardo, Alberto C. Los Medios de Impugnación en materia administrativa, 2a edición, México, 1999.
- 28.- Sayeg Helú, Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1987.
- 29.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 14a edición, Tomo I, Porrúa, México, 1987.
- 30.- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 27a edición, Porrúa, México, 1993.
- 31.- Treviño Garza, Adolfo J. Tratado de Derecho Constitucional Administrativo, Porrúa, México, 1997.

32.- El Procedimiento Contencioso Administrativo. Cuarta reunión de magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1996.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Código Federal de Procedimientos Civiles.