

62

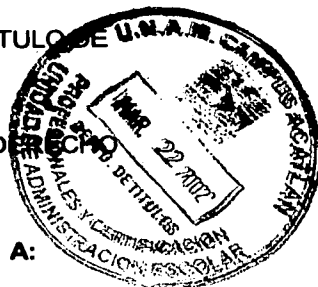
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLÁN

LA LITIS CERRADA EN EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
TRABAJO TERMINAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO

LICENCIADO EN D



P R E S E N T A:

JEANNETE CHÁVEZ NÁJERA

ASESORA: LIC. MARÍA EUGENIA PEREDO GARCÍA VILLALOBOS.



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.

La superación siempre está arriba, donde se llega con tenacidad y fatiga.

Pascual S. Narváez

Con y por amor a JESUCRISTO,

Gracias, por tu presencia en mi alma y por permitirme concluir esta etapa de mi vida.

A mis padres por su apoyo:

Inocencia Nájera Martínez

y

Oseas Chávez Lechuga

A mis hermanos como motivación a su superación:

Erick Chávez Nájera

y

Oscar Chávez Nájera

Con cariño a mis padrinos:

Ma. Cristina Valle Burgos

y

José Ramiro Gallegos Prado

Con aprecio al Lic. Heriberto Castillo Montaña.

Por todo su apoyo Arq. Alejandro Saldaña Peláez.

A quienes siempre me motivaron a la realización de este trabajo

Genaro Cárdenas Guerrero

Ricardo Zepeda Pérez

Miguel Angel García López

Con respeto y admiración a quien dedicó su valioso tiempo para que fuera una realidad este trabajo.

Lic. Ma. Eugenia Peredo García Villalobos.

Agradecimiento por todo su apoyo realizado durante el Seminario de
Taller Extracurricular.

Lic. Emir Sánchez Zurita

Lic. Roberto Rosales Barrientos

Lic. Salvador Jiménez Aguado

Lic. Gabino Eduardo Castrejón Martínez

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
---------------------------	-----------

CAPÍTULO PRIMERO

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1.1 Concepto de Derecho Administrativo	16
1.2 Concepto de Fuente	18
1.3 Clasificación de las Fuentes del Derecho Administrativo	21
1.3.1 Fuentes reales o materiales	23
1.3.2 Fuentes históricas	26
1.3.3 Fuentes formales	27
1.3.3.1 Legislación	31
1.3.3.2 Costumbre Administrativa	41
1.3.3.3 Jurisprudencia Administrativa	45
1.3.3.4 Doctrina Administrativa	47
1.3.3.5 Los Principios generales del derecho	48

CAPÍTULO SEGUNDO

PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

2.1 Proceso y procedimiento.....	52
2.2 Procedimiento Administrativo.....	55
2.3 Procedimiento Contencioso Administrativo.....	57
2.4 Principio de definitividad.....	62
2.5 Principio de congruencia.....	64
2.6 Principio de preclusión.....	65
2.7 Principio de paridad procesal.....	70
2.8 Principio de equidad.....	70
2.9 Principio de litis cerrada.....	72

CAPÍTULO TERCERO
EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE
JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

3.1 Las Partes en el juicio.....	74
3.2 Los requisitos de la demanda.....	75
3.3 Substanciación del juicio.....	97
3.4 La sentencia	104

CAPÍTULO CUARTO
LA LITIS EN EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL
FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

4.1 Principio de litis cerrada	115
4.2 Configuración de la litis cerrada antes de 1996.....	116
4.3 Violación al principio de litis cerrada en el juicio de nulidad....	122
4.4 Propuesta de solución	128
CONCLUSIONES.....	130
BIBLIOGRAFÍA	133
LEGISLACIÓN.....	136

INTRODUCCIÓN

Todo proceso es un conjunto de actos que mantienen entre sí un determinado vínculo para llegar a un fin, mientras que el procedimiento es el desenvolvimiento de esos actos; y toda resolución emitida en el juicio de nulidad seguida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe ser apegada a derecho, es decir, debe cumplir con todos los requisitos que marca la ley, incluyendo lo relativo al procedimiento jurisdiccional de acuerdo a lo que determine el Código Fiscal de la Federación y aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Una de las principales razones por las cuales el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha tenido un magnífico avance en el ámbito internacional, es la manera mediante la cual se desenvuelve; y una de sus virtudes fundamentales es la forma de cumplir su función jurisdiccional.

La Ley de la Justicia Fiscal de 1936 creó un procedimiento sencillo y ágil que se fortaleció con nuestro primer Código Fiscal de la Federación de 1938, cuyo objetivo era resolver los problemas fiscales en su aspecto contencioso que se daban con frecuencia en el ámbito administrativo, procedimiento que hasta la fecha continua tomando fuerza, tan es así, que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a más de 60 años de existencia sigue gozando de un prestigio y rectitud intachables, contando desde luego con abogados conocedores de la materia fiscal que tienen una larga trayectoria en la institución y con el interés permanente de superación en el conocimiento de la aplicación de la ley.

La base del juicio de nulidad, mediante la cual se desarrolla el procedimiento contencioso administrativo, son los principios generales del Derecho en materia administrativa, toda vez que a través de ellos se logra impartir justicia.

El principio de litis cerrada, señala que la misma no puede ser modificada por las partes después de que se haya fijado la

misma con la resolución impugnada y los escritos de demanda y contestación.

Ahora bien, en el juicio de nulidad se viola dicho principio general del derecho en el momento en que es aplicado el último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, que nos señala *que cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.*

Desde nuestro punto de vista, vemos que se da la violación al principio de litis cerrada en el momento en que el Tribunal entra al estudio de agravios nuevos, es decir agravios que nunca le fueron planteados a la autoridad emisora de la resolución impugnada, ya que consideramos que la litis quedó fijada desde que el contribuyente expuso los agravios que le causaba la resolución emitida, por lo tanto el estudio debe ser sobre esos mismos agravios.

El objetivo de este trabajo es demostrar que el último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación viola el principio general del Derecho de litis cerrada; en tal virtud, en nuestro primer capítulo hablaremos de las fuentes del Derecho Administrativo, dando su concepto y clasificación. En el segundo capítulo expresaremos los principios rectores del procedimiento contencioso administrativo comenzando por la definición del proceso y del procedimiento; continuaremos por dar la idea conceptual de principio, para enseguida dar un panorama general de los principios de definitividad, congruencia, preclusión, paridad procesal, equidad y litis cerrada. En el tercer capítulo expondremos el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa comenzando por definir las partes que participan en dicho juicio, y enseguida entrar a los requisitos de la demanda, entre ellos los agravios y los medios probatorios, continuando con la substanciación del juicio, en el cual se verá los sentidos de la sentencia; terminaremos nuestro trabajo con el capítulo cuarto en el cual veremos, la configuración de la litis cerrada antes de 1996, la

violación al principio de litis cerrada en el juicio de nulidad y la propuesta de solución.

CAPÍTULO PRIMERO

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1.1 CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

En sentido estricto y formal es *el Conjunto de normas de Derecho Público que regula el Poder Ejecutivo, administración pública y su actividad.*¹

Para el maestro Gabino Fraga el Derecho Administrativo es *la rama del Derecho público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa*².

Para el maestro De Pina Vara, el Derecho Administrativo es *la totalidad de las normas positivas destinadas a regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos en cuanto se refiere al*

¹ Gabino Eduardo Catrejón García, *El Derecho Administrativo Mexicano*, Cárdenas Editor México Pág. 64.

² Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, Limusa, México 1987., pág. 68.

*establecimiento y realización de los servidores de esta naturaleza, así como a regir las relaciones entre la administración y los particulares y de las entidades administrativas entre sí.*³

Para el maestro Andrés Serra Rojas define al Derecho Administrativo como *la rama del derecho público interno, constituida por el conjunto de estructuras y principios doctrinarios y por las ramas que regulan las actividades directas o indirectas de la administración pública, como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización funcionamiento y control de la cosa pública, sus relaciones con los particulares, los servidores públicos y demás actividades estatales.*⁴

Considerando los conceptos anteriormente vertidos concluiremos mencionando que para nosotros el Derecho Administrativo es el conjunto de estructuras y principios doctrinarios que regulan las actividades directas o indirectas de la administración

³ Rafael de Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, 21 Ed., Porrúa, México, 1995, pág. 228.

⁴ Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, Porrúa 1992, Tomo II, pág. 781.

pública y sus relaciones con los particulares, los servidores públicos y demás actividades estatales.

1.2 CONCEPTO DE FUENTE

*El vocablo fuente deriva de latín, fontis, que en su prístina acepción alude al manantial de agua que brota de la tierra.*⁵

También significa aquello que es principio, fundamento u origen de algo.⁶

Para el maestro Aníbal Vacuñan Valdéz, el vocablo fuente se entiende como el órgano o medio productor de la norma jurídica, en su realidad y en su contenido concreto, así como las formas o manifestaciones de las normas jurídicas y el fundamento de validez jurídica de las normas.⁷

⁵ Omeba *Enciclopedia Jurídica*, Tomo XII, Buenos Aires, 1974, pág. 751.

⁶ Ibidem pág. 751.

⁷ Aníbal Vacuñan Valdéz, *Introducción al Estudio de las Ciencias Jurídicas y Sociales*, Santiago de Chile, 1960, pág. 168.

Doctrinalmente, la formulación conceptual moderna de la expresión fuentes del Derecho la impuso Savigny que en su sistema las identifica como *las bases del derecho en general*.⁸

Por su parte, el maestro Rojina Villegas manifiesta que *las fuentes del Derecho son los diversos procesos por los cuales se elaboran las normas jurídicas. Estos procesos se refieren a manifestaciones reales que dan origen a las normas jurídicas por virtud de los distintos factores sociales, económicos y políticos como las formas reguladas por el propio Derecho para la creación sistemática y ordenada de las citadas normas jurídicas*.⁹

El maestro Ignacio Galindo Garfias define las fuentes del Derecho de una manera general, *diciendo que son los orígenes o causas generadoras de la norma jurídica; y en un sentido más*

⁸ Citado por Omeba *Enciclopedia Jurídica*, Tomo XII, Buenos Aires, 1974, pág. 751.

⁹ Rafael Rojina Villegas, *Compendio de Derecho Civil*, 12 Ed. Porrúa, México, 1993 pág. 30.

*restringido significa las formas en que el Derecho Positivo manifiesta la expresión de las reglas jurídicas por medio de las cuales adquieren una determinación concreta; en este sentido se dice que fuente es el modo como se presenta la regla de derecho bajo el aspecto de precepto obligatorio.*¹⁰

Para nosotros las fuentes del derecho son las bases de donde surge el Derecho y las integran los siguientes elementos: los factores sociales, de la sociedad o del individuo, es decir manifestaciones de la vida cotidiana, los factores históricos que son las normas jurídicas documentos o inscripciones que estuvieron vigentes en el pasado y los factores formales que son el proceso que se lleva para la creación de las normas jurídicas.

¹⁰ Ignacio Galindo Garfias, *Compendio de Derecho Civil*, 12 Ed. Porrúa, México, 1993
pág. 42.

1.3 CLASIFICACIÓN DE LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La doctrina divide a las fuentes del derecho administrativo en formales reales e históricas, por lo cual daremos la clasificación de diversos autores con la finalidad de tener un mejor conocimiento de ellas.

Para el maestro García Máynez, el término de fuente tiene la siguiente clasificación: formales, reales e históricas.

a) Las fuentes reales son los factores y elementos que determinan el contenido de las normas.

b) Las fuentes históricas se integran con los documentos que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes.

c) Por fuente formal se entiende el proceso de manifestación de las normas jurídicas.

Para el maestro Clemente Soto Álvarez, las fuentes del Derecho son tres:

a) Las reales que son los factores y elementos que determinan el contenido de las normas.

b) Las históricas que son los documentos del pasado que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes.

c) Las Formales, que son los procesos de creación de las normas jurídicas.

El maestro Galindo Garfias manifiesta que el concepto de fuente suele entenderse en tres sentidos diferentes:

a) Fuentes reales que son el origen del derecho objetivo, es decir hechos sociales, económicos, políticos, morales e ideológicos, los cuales se toman en cuenta para elaborar el precepto de acuerdo a las exigencias de la época.

b) Fuentes históricas, dentro de las cuales encontramos los documentos en los que una legislación puede estudiarse.

c) Fuentes formales que son las diversas maneras como el derecho se manifiesta dentro del grupo social.

Como se desprende de lo anterior, los autores citados determinan la misma clasificación, en tal virtud concluiremos que la clasificación de las fuentes del derecho son las fuentes, reales, históricas y formales.

1.3.1 FUENTES REALES O MATERIALES

Para explicar la noción de las fuentes reales, el maestro Ignacio Galindo Garfias expresa lo siguiente: *...Por fuente real se entiende el conjunto de fenómenos sociales que hacen brotar la regla jurídica, que dan lugar a su establecimiento, que originan su aparición.*¹¹

¹¹ Ignacio Galindo Garfias Ob Cit pág. 43 y 44.

Por su parte, el maestro Dupasquier, las concibe como ...*El conjunto de los fenómenos sociales que contribuyen a formar la sustancia, la materia del derecho que vienen a ser los movimientos ideológicos y las necesidades prácticas.*¹²

Por otra parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba señala que las fuentes reales o materiales son el conjunto de factores y circunstancias sociales que fundamentan y motivan, con un sentido histórico, el contenido lógico de las normas. Las fuentes reales son realidades existenciales, captadas y valoradas a través del acto de normación. Los factores determinantes del contenido de las normas jurídicas están constituidos por las diversas necesidades y requerimientos vitales de la sociedad o del individuo; necesidades que se traducen en exigencias políticas, económicas, morales y religiosas, que el sentimiento jurídico valora.¹³

¹² Du Pasquier citado por Rafael de Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, 21 Ed., Porrúa, México, 1995, pág. 294.

¹³ *Enciclopedia Jurídica*, Ob. Cit. pág. 752.

Por su parte, el maestro Rafael De Pina Vara, manifiesta que *las fuentes materiales son de naturaleza metajurídica y radican principalmente en la esfera sociológica; son ciertos datos ideales, incitaciones y pensamientos vitales que para convertirse en preceptos jurídicos necesitan recorrer un camino que es cabalmente el de las fuentes formales.*¹⁴

De los preceptos señalados con antelación compartimos el sustentado por la enciclopedia jurídica Omeba, toda vez, que es la que más se acerca a nuestro pensar ya que consideramos que las fuentes reales son aquellas situaciones que se dan en la vida cotidiana del ser humano, que en su momento llegan a ser trascendentes para la sociedad, y es aquí donde nace la fuente real, que con posterioridad determinará el contenido de la norma jurídica.

¹⁴ Rafael de Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, 21 Ed., Porrúa, México, 1995, pág. 295.

1.3.2 FUENTES HISTÓRICAS.

El maestro Galindo Garfías define las fuentes históricas *como fuente de conocimiento del derecho, particularmente del derecho antiguo y en este concepto se alude a los documentos en los cuales una legislación puede estudiarse.*¹⁵

Por su parte el maestro Carlos Arellano García expresa que *aplicamos la denominación de fuentes históricas, a aquellos textos jurídicos normativos que perdieron su vigencia pero que contribuyeron a la creación de normas jurídicas vigentes.*¹⁶

Para el maestro Arturo Peniche Bolio *las fuentes históricas son aquellos documentos que produjeron para la humanidad antecedentes jurídicos de innegable valor, como fueron los Diez*

¹⁵ Ignacio Galindo Garfías, *Derecho Civil* 12 Ed. Porrúa, México, 1995, pág. 42 y 43.

¹⁶ Carlos Arellano García, *Derecho Internacional Privado* 8º. Ed., Porrúa, México, 1986 pág. 58.

*Mandamientos, las Siete Partidas del Derecho Romano, el Código de Amurabi y Las Leyes de Indias, de dichos documentos surgió el Derecho.*¹⁷

Como se desprende de los criterios antes señalados, las fuentes históricas son la información del derecho en épocas pasadas, contenida en documentos, monumentos, inscripciones, papiros, libros y otros objetos de cuantioso valor. Toda vez que sirven para conocer el derecho que estuvo vigente en el pasado como ejemplo de ello, tenemos a las Instituciones, el Digesto, el Código y las Novelas que son fuentes del Derecho Romano.

1.3.3 FUENTES FORMALES

Las fuentes formales son consideradas como aquellos momentos o actos que el legislador toma en cuenta para tomar

¹⁷ Arturo Peniche Bolio, *Introducción al Estudio del Derecho*, 13º. Ed., Porrúa, México, 1997, pág. 72.

decisiones según las circunstancias de cada país, estos actos deben satisfacer las distintas lagunas del derecho.

No todos los autores consideran que las fuentes formales sean los procesos de creación de las normas jurídicas, hay quienes identifican como fuente formal, el monumento o documento en el que se contienen las normas jurídicas. Así, para algunos autores la fuente es el proceso legislativo y para otros la ley.

Nosotros nos adherimos al concepto señalado por el maestro García Máynez, el cual considera como fuentes formales los procesos de manifestación de las normas jurídicas, considerando como tales la legislación, la costumbre y la jurisprudencia, las cuales detallaremos con posterioridad para una mejor comprensión de ellas.

El maestro Carlos Arellano García, señala que *son fuentes formales las maneras como se engendra la norma jurídica. Así esta puede*

*nacer bajo el aspecto de una ley, de una regla consuetudinaria, de una disposición jurisprudencial, o de una opinión doctrinal.*¹⁸

Para el maestro García Máynez, las fuentes formales son los procesos de manifestación de las normas jurídicas. Cada fuente formal está constituida por diversas etapas que suceden en cierto orden y deben realizar determinados supuestos considerados como fuentes formales la legislación, la jurisprudencia y la costumbre, de las cuales adelante realizaremos un análisis dando el punto de vista de diversos autores para la mejor clasificación de cada una de ellas.

La doctrina y los principios generales del derecho son considerados como fuentes formales ya que pueden ayudar en el sentido que se les da a las nuevas normas del derecho, un ejemplo de ello es que contamos con abundante doctrina de tratadistas

¹⁸ Carlos Arellano García, *Derecho Internacional Privado*, 8ª Ed., México 1986, pág. 58.

mexicanos, a los cuales se les puede consultar para ampliar más el criterio que se tenga en determinado caso y hacer la debida interpretación de algunos preceptos jurídicos.

Los principios generales del derecho, en nuestro regimen constitucional son admitidos como fuentes formales especialmente cuando falta una disposición de la ley que sea precisa y por tal motivo no sea posible la resolución del caso por una aplicación analógica, como lo señala el artículo 14 de nuestra constitución al decir que *en los juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.*

Con lo anterior podemos apreciar que al juzgador no le está permitido en ningún caso dejar de emitir sentencia, por eso existen los principios generales del derecho que son verdades universales que el legislador ha indicado que sean tomadas en cuenta por el juzgador cuando un caso concreto no esté previsto en los textos legales.

1.3.3.1 LEGISLACIÓN

Se entiende por tal, *el conjunto o cuerpo de leyes por las cuales se gobierna un Estado o materia.*¹⁹

La legislación se compone de la Constitución, las leyes, los tratados internacionales, los reglamentos, los decretos y las circulares, los cuales a continuación explicaremos.

LA CONSTITUCIÓN

Para el maestro Rafael de Pina la Constitución es el orden jurídico que constituye el Estado, determinando su estructura política, sus funciones características, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad.²⁰

¹⁹ Omeba *Enciclopedia Jurídica* Tomo XVIII, Buenos Aires, 1991, pág. 41.

²⁰ Rafael De Pina Vara *Diccionario de Derecho*, Porrúa, 21a, Ed, México 1995, pág. 184.

La constitución para Kelsen esta constituida por los preceptos que regulan la creación de las normas jurídicas generales y especialmente la creación de las leyes.²¹

Para el maestro George Jellinek, la Constitución del Estado comprende, las reglas jurídicas que determinan los órganos supremos de éste; su modo de creación, sus relaciones recíprocas, su competencia y la posición de cada uno en relación con el poder estatal.²²

La Constitución aparece como fuente principal del Derecho administrativo puesto que proporciona los lineamientos fundamentales y básicos a los que deberá ajustarse el contenido de las leyes. Es la fuente por excelencia del Derecho en cuanto que determina la estructura del Estado, la forma de gobierno, la

²¹ Kelsen Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, México 1949, pág. 404

²² George Jellinek Teoría General del Estado Ed. MAIU 371, Albatros Buenos Aires, 1970, Segunda Traducción Alemana por Fernando Ríos, pág. 381.

*competencia de los órganos constitucionales y administrativos, así como los derechos y deberes de los ciudadanos y la libertad jurídica.*²³

Sobre la norma constitucional no existe ningún precepto de mayor categoría, sino que de ésta es de donde parte todo el sistema jurídico; como lo sostienen algunos autores, es la piedra angular del mundo del Derecho. Todas las demás disposiciones legales por generales o particulares que sean no pueden contravenir lo que en ella está establecido, pues de hacerlo así, serán nulas.

LAS LEYES FEDERALES ADMINISTRATIVAS

Se entiende por tal, la norma de Derecho dictada, sancionada y promulgada por el Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos para regular la conducta de los hombres; es general y obligatoria; es general porque se aplica a todas aquellas

²³ Adolfo Arrijo Vizcaino, *Derecho Fiscal*, 2ª. Ed., Themis, México, 1985, pág. 27.

personas que se encuentran en un hecho determinado, debe aplicarse sin excepción arbitraria siempre que la conducta del individuo se adecue al supuesto normativo. Es obligatoria porque necesariamente debe ser cumplida y en caso de no ser así existen órganos judiciales que obligan a la observancia de la misma, mediante sanciones que les imponen a los infractores.

Es federal porque es aplicable a todo el territorio que conforma la República Mexicana.

Para que una ley sea aplicada deberá pasar por un proceso legislativo cuyos pasos son la iniciativa, la discusión, la aprobación, la sanción, la promulgación, la publicación e iniciación de la vigencia.

LOS TRATADOS INTERNACIONALES

La Convención de Viena define los tratados como un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional Público, ya sea que conste en un

instrumento único o en dos instrumentos conexos y cualesquiera que sea su denominación.

Los tratados internacionales son los acuerdos de voluntades entre dos o más Estados soberanos para crear, modificar transferir o extinguir derechos y obligaciones.

Es la manifestación más importante y objetiva de la relación y vida de los miembros de la comunidad internacional, constituye un acuerdo de voluntades, es decir un pacto derivado del libre consentimiento de las partes; exclusivamente deben llevarse acabo mediante la intervención de los llamados sujetos del Derecho Internacional, es decir los diversos Estados que componen la comunidad internacional y cuya soberanía, independencia e integridad territorial se encuentran reconocidas.

Con frecuencia los Estados suelen recurrir a la guerra y para arreglar sus diferencias, los tratados internacionales aparecen como instrumentos de conciliación cuyo objetivo es planteamiento de

bases y reglas generales de observancia obligatoria para los Estados, que tienden a solucionar las controversias que surgen de las relaciones internacionales.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos atribuye a los tratados internacionales la calidad de ley suprema del país, siempre y cuando no contengan estipulaciones contrarias a cualquier norma constitucional y que sean celebrados por el Presidente de la República en su calidad de Jefe del Estado Mexicano y aprobados por el Senado de la República.

Un ejemplo de lo anterior es el Tratado Norteamericano de Libre Comercio en el que son partes México, Estados Unidos y Canada.

El acuerdo tomado en dicho Tratado es el libre comercio entre las naciones mencionadas, es decir un acuerdo de libre comercio en donde se asume el compromiso de desgravar los aranceles para el comercio de productos, así como establecer las

condiciones favorables para un incremento del comercio de sus servicios e inversiones, actividades que deben realizar dentro de los planos que el mismo acuerdo establece.

El Tratado Norteamericano de Libre Comercio entró en vigor el 1º de enero de 1994.

LOS REGLAMENTOS

*Es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.*²⁴

Como observamos es una disposición legal que emana del Poder Ejecutivo y tiene tres finalidades: la primera es facilitar aclarar o precisar el contenido de una ley y su aplicación, la segunda es el

²⁴ Gabino Fraga Derecho Administrativo, Ed. Limusa, México 1987., pág. 89.

ejercicio de las facultades propias y la tercera es la organización y funcionamiento de la administración en general.

LOS DECRETOS

*Decreto significa la resolución o reglamentación que el Poder Ejecutivo, con la firma del Jefe de Estado, dicta acerca de toda materia en que no sea obligatoria la forma de ley, pero siempre que por su importancia o permanencia rebase la esfera de las simples órdenes circulares.*²⁵

El decreto es una decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requiere de cierta formalidad, a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido.

²⁵ Carbanellas Guillermo *Diccionario del Derecho Usual* Ed, Arayú, Ed. de Palma Buenos Aires 1953 Tomo I pág. 35.

*Decreto, resolución o decisión del Jefe de Estado, de su gobierno o de un tribunal o juez sobre cualquier materia o negocio.*²⁶

*Decreto es toda decisión, disposición o mandamiento de autoridad superior, de un poder u órgano administrativo, en especial del Jefe de Estado.*²⁷

LAS CIRCULARES

Para el maestro Rafael de Pina Vara, las circulares son la instrucción de un órgano superior de la Administración Pública que dirige a sus subordinados en relación con los servicios que les están encomendados.

Por su parte, el maestro Adolfo Arrioja Vizcaino señala que

²⁶ Real Academia Española *Diccionario de la Lengua Española*, 18ª. Ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1956, pág. 428.

²⁷ Marienhoff S., Miguel *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1965 pág. 24.

las circulares contienen diversos elementos, entre ellos los siguientes:

- a) Se tratan de disposiciones de carácter general, es decir señala que son aplicables a todas aquellas personas que se ubiquen dentro de la hipótesis que en ellas contemplen.
- b) Proviene de funcionarios de diferentes jerarquías como pueden ser secretarios, subsecretarios o directores.
- c) Su finalidad debe ser la de instruir a las dependencias acerca de los criterios establecidos por la autoridad, jerárquicamente superior, para la tramitación y resolución uniforme de determinados asuntos que forman parte de su esfera de competencia.

1.3.3.2 COSTUMBRE ADMINISTRATIVA

La costumbre ha tenido importancia preponderante como fuente formal del Derecho en los orígenes de todos los pueblos; podemos decir que todo Derecho ha comenzado por ser consuetudinario. A pesar de que se ha dicho que la costumbre sólo es admisible cuando la misma ley remite a ella, sin embargo, si el Derecho es el conjunto de normas que ha de regir la conducta social de los hombres, resulta absurdo que ahí, donde falta una disposición legal fuera el juez a aplicar un Derecho diverso del que práctica la misma sociedad. La costumbre forma parte de la vida del pueblo y no puede en consecuencia ser desconocida por el Juez.

La costumbre es la más antigua fuente formal del derecho, los historiadores, etnólogos y sociólogos tienen por hecho bien conocido que la costumbre es la forma que revisten todos los sistemas primitivos del Derecho.

La costumbre se manifiesta por su práctica arraigada, es decir de manera general en todo el grupo social o por lo menos en un gran sector del mismo, debe ser prolongada y notoria, cuando reúne estos requisitos no tiene dificultad para ser aprobada externamente.

Para el maestro Rafael De Pina la Costumbre es la norma de conducta creada en forma espontánea por una colectividad o grupo social y aceptada voluntariamente por los individuos que la constituyen como rectora de determinadas relaciones, señala que lo que permite que la costumbre adquiera la calidad de norma jurídica es la voluntad del órgano parlamentario que la incorpora expresamente a las fuentes formales o legales del derecho positivo.

Para que una costumbre sea jurídica, es indispensable que sea practicada por la colectividad con la convicción de que se trata de una regla obligatoria, es decir, que de faltarle a ella, intervendrá el Estado para imponerla coactivamente.

*La costumbre es un uso implantado por la colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatorio; es el derecho nacido consuetudinariamente el Jus Moribus Constitutum.*²⁸

Para el maestro García Máynez la definición anterior revela que el derecho consuetudinario posee dos características:

1.- Está integrado por un conjunto de reglas sociales derivadas de un uso más o menos largo.

2.- Tales reglas se transforman en derecho positivo cuando los individuos que las practican les reconocen obligatoriedad, cual si se tratase de una ley.

Mientras que el maestro George Jellinek plantea una

²⁸ Du Pasquier citado por Trinidad García *Introducción al estudio del Derecho* 27, Ed. 1993 pág. 20.

teoría que permite explicar la formación de la costumbre jurídica la cual consiste en la doctrina de la fuerza normativa de los hechos, dicho autor manifiesta que los hechos tienen cierta fuerza normativa. Cuando un hábito social se prolonga, acaba por producir en la consciencia de los individuos que la practican, la creencia de que es obligatorio, de tal suerte que lo normal, lo acostumbrado se transforma en lo debido y en lo que en un principio fue simple uso es visto después como un deber.

Lo comentado con antelación indudablemente se presenta en la vida cotidiana, pues la repetición de ciertas maneras de comportamiento dan la idea de que siempre se tienen que cumplir.

Por otra parte existen juristas que no comparten que una repetición constante de una conducta engendre como consecuencia una norma de conducta ya que de un hecho no se puede desprender una norma.

Nosotros nos apegamos a la postura de que de un hecho o

de ciertas maneras de comportamiento, aplicadas cotidianamente, se vuelven una costumbre y como consecuencia de ello, con el tiempo surgirá una norma, por las resoluciones que provienen del Pleno de la Corte, de las Salas de la Corte y de los Tribunales Colegiados de Circuito.

1.3.3.3 JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

La palabra jurisprudencia tiene dos acepciones: una de ellas es la ciencia del Derecho o teoría del orden jurídico positivo, y la otra sirve para designar el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los Tribunales.²⁹

El maestro Humberto Delgadillo Gutiérrez manifiesta que la jurisprudencia, más que crear nuevas normas jurídicas, tiene como propósito determinar el sentido y alcance de las disposiciones ya

²⁹ Eduardo García Máynez, *Introducción al Estudio del Derecho* 42a. Ed., Porrúa, México, 1991, pág. 68.

existentes, por lo que representa una forma de interpretación, que los Tribunales hacen y que una vez que ha quedado establecida, constituye normas que deben ser aplicadas al emitir nuevas resoluciones.³⁰

El Pleno de la Corte sienta jurisprudencia, a través de cinco ejecutorias, no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por diez Ministros.

Las Salas de la Corte sientan jurisprudencia a través de cinco ejecutorias, no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por cuatro Ministros.

Los Tribunales Colegiados de Circuito sientan jurisprudencia a través de cinco ejecutorias, no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que los integran.

³⁰ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *Principios de Derecho Tributario* 3ª. Ed. pág. 91.

Por su parte, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sienta jurisprudencia a través del Pleno de la Sala Superior y de sus dos secciones. En el primer caso para fijar jurisprudencia se deberá aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario. En el segundo la jurisprudencia se fijará siempre que se aprueben cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.

1.3.3.4 DOCTRINA ADMINISTRATIVA

Para el maestro Eduardo García Máynez, se da el nombre de doctrina a los estudios de carácter científico que los juristas realizan acerca del derecho ya sea con el propósito puramente teórico de sistematización de sus preceptos o con la finalidad de interpretar sus normas y señalar las reglas de su aplicación.

La doctrina está constituida por un conjunto de preceptos,

definiciones opiniones, dadas por especialistas en determinada materia, publicados a través de libros, artículos, ensayos, conferencias y demás medios de difusión.

La doctrina en sí no es una fuente formal, ya que no constituye un procedimiento encaminado a la creación de las normas jurídicas, aunque puede llegar a operar como fuente indirecta, toda vez que los criterios y sugerencias de los especialistas llegan a influir en el legislador, para dictar nuevas leyes o modificar las existentes. Por otra parte, puede también influir en el momento que tome en cuenta las resoluciones para asentar jurisprudencia.

Diversos juristas opinan que la doctrina por sí sola no adquiere fuerza jurídica, es por ello que la doctrina sólo ayuda a los procesos de manifestación de las normas jurídicas.

1.3.3.5 LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

Para el Filósofo jurista Giorgio Del Vecchio, *los principios*

*generales del Derecho son de índole universal y absoluta, dotados de intrínseco valor y fuerza por obra y gracia de su propio contenido y bondad, en todos los tiempos y lugares y que ellos son los principios del Derecho Natural*³¹.

Para el maestro Geny, *los principios generales del derecho son las reglas universales que la razón especula; generalizando por medio de la abstracción las soluciones particulares que se obtienen partiendo de la justicia y de la equidad sociales y atendiendo a la naturaleza de las cosas positivas, reglas que constituirán como una especie de derecho universal común, general por su naturaleza y subsidiaria por su función, que suplan las lagunas de las fuentes formales del derecho*³².

Para el maestro Baudry Lacantinerie, *los principios generales del derecho son aquellos que se obtienen por la generalización de los preceptos particulares que se encuentran en un derecho positivo*³³.

³¹Giorgio del Vecchio, *Los Principios Generales del Derecho*, Traducción por Juan Osorio Morales Barcelona 1993. pág. 68.

³² Geny Francisco, *Método de Interpretación y Fuentes del Derecho Privado Positivo*, Madrid España, 1924, pág. 35

³³ Baudry Lacantinerie, citado por N. Borja Soriano, *Teoría General de las Obligaciones*,

Para el maestro Agustín Verdugo, *los principios generales del derecho, son el conjunto de reglas más universalmente aceptadas por la jurisprudencia, las opiniones de los antiguos y modernos jurisconsultos, que han merecido por su verdad y exactitud la calificación de razón escrita*³⁴.

Los principios generales del derecho han servido de base al legislador para establecer los preceptos, ideas o conceptos de alcance general no escritos, que informan y sustentan una determinada legislación jurídica, es poner en marcha determinadas relaciones, ciertas reglas que servirán para hacerlos efectivos en la vida práctica; principios de arranque que permiten que el Juez, a pesar de la falta de la ley expresa, dicte su veredicto a la cuestión que se le somete a su conocimiento.

En nuestro régimen constitucional los principios generales

Porrúa, México, 1962, pág. 499.

³⁴ Agustín Verdugo *Principios del Derecho*, México 1995, pág. 83.

del derecho son admitidos como fuente del derecho, cuando falte una disposición de la ley precisa y no sea posible la resolución del caso con apoyo en la jurisprudencia, son atemporales, verdades incontrovertibles, afirmaciones universales que sostienen el Derecho.

El legislador toma los principios generales del derecho y los reviste de formalidad cuando elabora las normas.

Los principios generales de derecho son reglas universales de razón inherentes a la naturaleza humana y que informan y señalan las directrices de la ciencia jurídica.

CAPÍTULO SEGUNDO

PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En este capítulo hablaremos del proceso y del procedimiento para posteriormente entrar al estudio de los principios que orientan el procedimiento para lograr que éste se desarrolle adecuadamente, de conformidad con la litis planteada.

2.1 PROCESO Y PROCEDIMIENTO

El maestro Alcalá Zamora y Castillo señala que todo proceso *arranca de un presupuesto (litigio), se desenvuelve a lo largo de un recorrido, procedimiento que persigue alcanzar una meta (sentencia), de la que cabe derive un complemento (ejecución).*³⁵

³⁵ Alcalá Zamora y Castillo Niceto, *Proceso Autocomposición y Autodefensa*, 2 Ed., UNAM 1970, pág 24.

Para el maestro Cipriano Gómez Lara, *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 que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.*³⁶

Para el maestro Rafael de Pina Vara, *el proceso es un conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto mediante una decisión del Juez competente.*³⁷

En todo proceso existen principios rectores del mismo, los cuales son retomados de la Constitución Política como ley fundamental, este principio jurídico tiende a proporcionar a los

³⁶ Cipriano Gómez Lara.- *Teoría General del Proceso*, 8 Ed., porrúa, México, 1991, pág. 114.

³⁷ Rafael de Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, 18 Ed. porrúa, México, 1993, pág. 420

litigantes, la igualdad en la contienda y la justicia en la decisión.

Por otra parte para el maestro Rafael de Pina Vara, *el procedimiento es el conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles procesales administrativos o legislativos.*³⁸

Para el maestro Cipriano Gómez Lara, el procedimiento es la coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final que puede ser el de un proceso o el de una frase o fragmento.³⁹

Para el maestro Pallares el procedimiento es el modo como va desenvolviéndose el proceso, los trámites a que está sujeto, la manera de substanciarlo que puede ser ordinaria, sumaria,

³⁸ Rafael de Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, 18 Ed. porrúa, México, 1993, pág. 420

³⁹ Cipriano Gómez Lara.- *Teoría General del Proceso*, 8 Ed., porrúa, México, 1991, pág. 290.

sumarísima breve o dilatada, escrita o verbal, con una o varias instancias con periodo de prueba o sin él.⁴⁰

De lo anterior concluiremos, que el proceso es una sucesión de actos relacionados entre sí que se requieren para el desarrollo de un procedimiento, conviene evitar la confusión entre proceso y procedimiento porque todo proceso requiere para su desarrollo de un procedimiento.

2.2 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Para el maestro Gabino Fraga, el procedimiento administrativo, *es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo*, señala que el acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del

⁴⁰ Eduardo Pallares *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 20 Ed. porrúa, México, 1993, pág. 639.

propio acto la ilustración e información necesaria para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales.⁴¹

Para el maestro Acosta Romero, el procedimiento administrativo es el conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto.⁴²

Para el Doctor Gabino E. Castrejón el procedimiento administrativo se define *como el conjunto de actos realizados al amparo de determinadas normas y que tiene como objeto producir un acto administrativo.*

Es un procedimiento ágil, en el cual la autoridad habrá de

⁴¹ Gabino Fraga *Derecho Administrativo*, 36 Ed. porrúa, México, 1997, pág. 254.

⁴² Miguel Acosta Romero *Compendio de Derecho Administrativo*, 2ª. Ed. porrúa, México, 1998, pág. 444.

determinar si el acto impugnado es legal, bastará que en la instancia inicial, el particular dé a conocer a la autoridad todos los razonamientos necesarios para poner de manifiesto la ilegalidad del acto impugnado, es decir deberá presentar todas y cada una de las consideraciones por las cuales considera que el acto administrativo es ilegal, en este procedimiento se dará el emplazamiento del tercero perjudicado cuando lo hay, así como la admisión y recepción de pruebas.

2.3 PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Para el maestro Serra Rojas, el concepto de jurisdicción contencioso administrativa es la función del Estado que se refiere a la extensión y límites del poder de juzgar, la jurisdicción de los Tribunales Administrativos o control jurisdiccional de la Administración, son los encargados de resolver las controversias o reclamaciones entre la administración y los particulares, con motivo de la aplicación de una ley administrativa y se denomina a este sistema contencioso administrativo o función de control de legalidad

de la actividad de la administración pública como sujeto de derecho administrativo.

Atribuye al contencioso administrativo dos finalidades primordiales: una de ellas consiste en el aseguramiento del interés público y la otra en la protección de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados, en virtud de que mediante él las controversias tendrán que ser resueltas conforme el orden jurídico y nunca desde una posición unilateral de la administración pública, haciendo factible la armonización de las finalidades apuntadas.

El artículo 73, fracción XXIX-H, establece que es facultad del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federeal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y

los recursos contra sus resoluciones. También las entidades federativas podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, pues así lo dispone el artículo 116 fracción IV de la constitución en cita, cuando establece que: *las constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo, dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.*

Es el juicio seguido ante un Juez competente sobre derechos o cosas que disputan entre sí las partes en pugna. En lo especial se refiere a la jurisdicción encargada de resolver las cuestiones litigiosas entre los particulares y la administración pública.⁴³

La existencia del procedimiento contencioso administrativo permite al particular una posibilidad para la defensa de sus intereses frente a los actos ilegítimos de la administración.

Para el Magistrado Sergio Martínez Rosaslanda las características del procedimiento contencioso administrativo son las siguientes:

a) Es un proceso administrativo que funciona como defensa de los particulares contra los actos de la Administración Pública concretizándose en las formalidades que van desde la demanda, hasta la sentencia, emitida por Tribunales Administrativos, que son aquellos, que perteneciendo al Poder Ejecutivo, llevan a efecto funciones materialmente jurisdiccionales.

b) Esta defensa es promovida esencialmente por los

⁴³ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez *Elementos del Derecho Administrativo*, 2do. Curso Ed. Limusa, México, 1994, pág. 188.

administrados y excepcionalmente por la propia Administración Pública.

c) El acto, motivo de la controversia es producido siempre por la administración.

Asimismo el autor señala los requisitos que debe reunir el acto administrativo que da origen a la contienda:

- 1.- Existencia previa del referido acto.
- 2.- Que se hayan agotado en su contra todos los recursos legalmente establecidos para su impugnación.
- 3.- Que haya sido emitido por un órgano administrativo.⁴⁴

⁴⁴ Sergio Martínez Rosaslanda, Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México, Tomo II, 1992 pág.15.

2.4 PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD

Para el maestro Rafael de Pina Vara, *el principio es razón fundamento u origen*.⁴⁵

Para que una resolución pueda ser impugnada a través del procedimiento contencioso administrativo es indispensable que la misma tenga el carácter de definitiva, es decir cuando ya no pueden ser modificadas o revocadas en sede administrativa (ante la propia autoridad que la emitió u otra diferente), bien sea porque la ley no establezca recurso alguno de ejercicio obligatorio previo a la intervención del órgano jurisdiccional, o bien instituyéndolo el mismo es de carácter opcional, esto es que se encuentra dentro de su voluntad del gobernado agotarlo o no.

Retomando lo anterior, el legislador determinó, en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal

⁴⁵ Rafael de Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, 18 Ed. porrúa, México, 1993, pág. 418.

y Administrativa cuáles son las resoluciones definitivas que se pueden impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación y en su penúltimo párrafo, establece que las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El principio acogido por el ordenamiento citado anteriormente tiene como fin que el acto administrativo adquiera el carácter de definitivo el cual debe manifestarse en los siguientes supuestos;

a) Cuando el acto administrativo, no es impugnado dentro de los términos que para ello establecen las leyes.

b) Cuando la resolución que recaiga al acto administrativo no tenga otro medio de impugnación.

2.5 PRINCIPIO DE CONGRUENCIA

Para el Dr. Gonzalo Armienta, la resolución dictada en el juicio de nulidad está sujeta a ciertos principios que delimitan el contenido de la sentencia, por lo que el juez para resolver se tiene que sujetar estrictamente a los siguientes puntos:

a) Que el fallo no contenga más de lo pedido por las partes *ne eat iudex ultra petita partium*;

b) Que el fallo no contenga menos de lo pedido por las partes *ne eat iudex citra petita partium*;

c) Que el fallo no contenga algo distinto de lo pedido por las partes *ne eat iudex extra petita partium*.

Por tal razón este principio consiste en que las sentencias deben ser congruentes no sólo consigo mismas, sino también con la

litis tal como quedó formulada por medio de los escritos de demanda, contestación, ampliación y contestación a ésta.⁴⁶

Por su parte el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación señala que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con la resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

2.6 PRINCIPIO DE PRECLUSIÓN

Para el Maestro Eduardo Pallares, la preclusión es la situación procesal que se produce cuando alguna de las partes no haya ejercitado oportunamente en la forma legal, alguna facultad o

⁴⁶ Armienta Gonzalo *El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano*, Textos Universitarios, porúa 1949 págs. 298, 299.

*algún derecho procesal o cumplido alguna obligación de la misma naturaleza.*⁴⁷

Para algunos a procesalistas modernos el principio de preclusión consiste en las fases del proceso, es decir que las partes ejerciten en forma legal sus derechos y cargas procesales, no sólo dentro del término que para ello fije la ley, sino también con las debidas formalidades y requisitos, tiene lugar en los siguientes casos:

a) Por no haberse observado el orden señalado por la ley, para el ejercicio de una facultad procesal.

b) Por haberse realizado un acto incompatible, con el ejercicio de la facultad, cuando se opone una excepción incompatible

⁴⁷ Eduardo Pallares *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 20 Ed. porrúa, México, 1993, pág. 418.

con otra o se lleva acabo un acto que está en pugna con algún recurso que pueda interponerse.

c) Por haberse ya ejercitado la facultad procesal de que se trate, porque en este caso se aplica el principio de la consumación procesal, según el cual una facultad no puede ejercitarse dos veces.

Mediante la preclusión se obtiene lo siguiente:

a) Que el proceso se desarrolle en un orden determinado, para que las partes no ejerciten sus facultades procesales cuando crean oportuno, sin sujeción a principio temporal alguno.

b) Que el proceso esté constituido por diversas secciones o períodos, dedicados cada uno de ellos al desenvolvimiento de determinadas actividades, concluido cada período, no es posible retroceder a otro anterior, así se logra en nuestro derecho que la primera parte del proceso esté consagrada a formar la litis, la segunda a ofrecer las pruebas, la tercera a rendirlas, la cuarta a

producir alegatos, la quinta al pronunciamiento de la sentencia, y la sexta a la vía de apremio.⁴⁸

Por lo antes señalado concluiremos que la preclusión consiste en perder la oportunidad de expresar las consideraciones de hecho, de derecho y para ofrecer pruebas que desvirtuen las imputaciones que le hace el actor de manera directa, tal y como lo establece el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación.

Para el maestro Luis Juárez Echegaray, la finalidad de la preclusión, es mantener el orden en el proceso, procurando que la actividad de las partes se realice en forma ordenada y procurando evitar al mismo tiempo el desgaste inútil de la actividad humana y de los órganos jurisdiccionales, todo proceso debe servirse en mayor o en menor grado de la preclusión y que aquel otro tipo de proceso dominado por el principio de la libertad, debe servirse también como

⁴⁸ Chiovenda Giuseppe *Instituciones de Derecho Procesal Civil.*, Cárdenas, Vol. I pág.

lo observa Chiovenda, de alguna preclusión, o al menos de la suma de preclusiones, que consiste en el paso a cosa juzgada de la sentencia de fondo de lo contrario, la cosa juzgada substancial que quiere vivir precisamente fuera del proceso, y servir para el futuro, como de definitiva afirmación de un bien de la vida, no podría lograrse, susceptible siempre de la decisión del juez, de ser impugnada por alguno de los medios permitidos al efecto; de ahí que la cosa juzgada implique al mismo tiempo por la inmutabilidad de lo resuelto, su indiscutibilidad, y precisamente por aquello y esto; son dos ideas que, en función de la cosa juzgada, armonizan admirablemente; por no haberse usado los medios concedidos por la ley, para atacar la sentencia o algunos de ellos, o por haberse, usado ya todos los permitidos, se opera la preclusión, cuyo efecto es impedir la renovación de las cuestiones planteadas, y por lo tanto, de modificar el contenido de la sentencia: es lo que se llama cosa juzgada formal devenir definitivo de la sentencia, cuyo inmediato efecto, es la cosa juzgada substancial, por lo que aquella es presupuesto indispensable de ésta.

2.7 PRINCIPIO DE PARIDAD PROCESAL

Este principio señala que las partes deben de estar en una posición de perfecta paridad e igualdad, de modo que las normas no pueden constituir frente a una de las partes, una situación de ventaja o privilegio.

*La ley es igual para todos, y por lo cual en el desarrollo de la conducción jurisdiccional y la lucha que se desarrolla entre las partes ante el juez deben ser tratadas con sujeción a un régimen de igualdad y de paridad.*⁴⁹

2.8 PRINCIPIO DE EQUIDAD

Equidad: del latín *aequitas* derivado de *equus* igualdad de animo justicia⁵⁰

⁴⁹ Ugo Rocco *Teoría General del Proceso Civil*, porrúa, pág. 408 Traducción en México.

⁵⁰ Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo Americana, Tomo XLVII Barcelona 1922.

Para el Dr. Andrés Serra Rojas, por equidad debemos de entender *una igualdad de ánimo, un sentimiento que nos obliga a actuar de acuerdo con el deber de la conciencia, más que por los mandatos de la justicia o de la ley.*⁵¹

Por otra parte, para la acepción aristotélica, la equidad significa la aplicación de la justicia a casos concretos, la cual se obtiene tratando igual a los iguales y en forma desigual a los que no se encuentran en igualdad de circunstancias.⁵²

Para el maestro Rivera Pérez: *el elemento de equidad mira fundamentalmente a la generalidad de la obligación, en estos términos cuando la ley no es general, ya sólo por ello es inequitativa.*

De lo anterior podemos concluir que el común denominador del principio de equidad esta constituido por la igualdad.

⁵¹ Andrés Serra Rojas *Derecho Administrativo* Ed. porúa 1992, Tomo II, pág. 739.

⁵² Aristóteles *Moral a Nicómaco*, libro V pág. 183.

Toma firmeza lo anterior con la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya parte medular señala lo siguiente:

También este Tribunal ha considerado que *la equidad exige que se respete el principio de igualdad, determinando que es norma de equidad la que se encuentren obligados a determinada situación que se hallen dentro de lo establecido por la ley y que no se encuentran en esa misma situación los que están en situación jurídica diferente; o sea, tratar a los iguales de manera igual, a los desiguales de manera desigual y no tratar a los iguales de manera desigual o viceversa.*⁵³

2.9 PRINCIPIO DE LITIS CERRADA

Se entiende por tal la litis que no puede ser modificada por las partes después de que la hayan fijado en los escritos de

⁵³ Tesis del Pleno de la *Suprema Corte de Justicia de la Nación*, visible en la pág. 321 del informe de actividades rendido por su Presidente al terminar el año de 1974.

demanda, contestación, ampliación y contestación a ésta.

Para mejor comprensión de este principio, entraremos a su estudio en el capítulo cuarto de este trabajo.

CAPÍTULO TERCERO

EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

En el ámbito del Derecho Fiscal, el Estado determina los ingresos que requiere para su funcionamiento e impone a los particulares las contribuciones que deberán aportar para el gasto público.

Las autoridades deben ajustarse a determinadas actuaciones y principios para poder imponer las contribuciones, si no se ajustan a ellos, el contribuyente tiene el derecho de combatir lo que le está causando agravio.

Para que el contribuyente pueda hacer valer sus agravios existe en nuestro sistema un proceso que se denomina juicio de nulidad y el órgano facultado para conocer del mismo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La nulidad en materia fiscal tiene como finalidad dejar sin efectos los actos que han producido las autoridades administrativas.

Cuando el contribuyente considera que una resolución definitiva le causa algún agravio en materia fiscal o administrativa puede combatirla a través del juicio de nulidad que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.1 LAS PARTES EN EL JUICIO

El artículo 198 del Código Fiscal de la Federación determina que las partes que intervienen en el juicio de nulidad son las siguientes:

a) El demandante:

Que puede ser un individuo persona física, o una persona moral.

b) Los demandados:

Que son la autoridad que emitió la resolución impugnada, o el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

c) El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es decir el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal según dependa la autoridad administrativa entre ellos puede ser la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en los convenios o acuerdos en materia de coordinación de ingresos federales.

d) El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

El tercero en el juicio de nulidad es aquél que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

El tercero es poseedor de un derecho que sufrirá menoscabo si la autoridad administrativa, que le otorgo ese derecho, pierde el juicio, por lo que, para que la sentencia que dicte el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, pueda depararle consecuencias jurídicas, debe el tercero llamársele a juicio para que exponga lo que a su derecho convenga.

3.2 LOS REQUISITOS DE LA DEMANDA

Para el maestro Becerra Bautista la demanda como parte fundamental de un proceso, es el escrito inicial con que el actor, basado en un interés legítimo, pide la intervención de los órganos jurisdiccionales para la actuación de una norma sustantiva a un caso concreto.⁵⁴

⁵⁴ Becerra Bautista José, *El Proceso Civil en México*, Ed. porrúa, México 1980 pág. 48.

Para nosotros, la demanda es el acto procesal inicial, mediante el cual el postulante presenta ante el juzgador los elementos primordiales que según su criterio, fundan su pretensión, a efecto de que con base en ellos emita la resolución definitiva favorable a su interés legítimo.

El artículo 208 del Código Fiscal señala los siguientes requisitos que deberá contener la demanda:

I.- El Nombre del demandante

Para el maestro Galindo Garfias el nombre es un atributo de la personalidad, inmutable intrasmitible e imprescriptible y su función es identificadora de la persona que lo lleva. Protege un interés jurídico moral y social; para este autor el nombre es el índice del estado de familia, quiere decir que siendo el apellido consecuencia de la filiación de la persona sirve para indicar que pertenece al conjunto de parientes que constituyen determinado grupo familiar, es decir, es con lo que se indentifica en el mundo

como alguien, es lo que la persona significa en el campo del derecho, se forma mediante la reunión del nombre propio o de pila y apellido.

Para el maestro Pina Vara, es el signo que distingue a una persona de las demás en sus relaciones jurídicas y sociales, consta del nombre propio y apellidos.

El nombre de las personas morales, como las sociedades civiles o mercantiles así como las instituciones de asistencia pública y privada, requieren de una denominación con la que se les dé a conocer, de la misma manera que una persona física debe tener un nombre, para su identificación.

El nombre de las personas morales puede tener un contenido pecuniario, puede ser objeto de comercio, puede formarse libremente de acuerdo con la voluntad de los socios o de los fundadores de la sociedad, asociación civil o fundación, pero dicha denominación debe ser distinta del nombre de otra sociedad o

fundación existente precisamente por la función distintiva que tiene como única, que es protegida por la Ley de Propiedad Industrial. No debe confundirse el nombre de la persona moral con el nombre comercial, toda vez que el primero es el nombre de un sujeto de derechos y obligaciones y el segundo es la denominación de una cosa, como un establecimiento mercantil.

Es requisito indispensable para obtener el registro del contrato constitutivo de una sociedad civil o mercantil o de una fundación o asociación civil, es que en la escritura constitutiva se mencione el nombre con el que habrá de identificarse jurídicamente aquella sociedad, asociación o fundación.

II.- El Domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.

Es aquel domicilio en donde la Sala que conozca del juicio de nulidad, tiene la obligación de hacer del conocimiento de las partes todas las resoluciones que emita y que de acuerdo a la ley

tienen que notificarse personalmente.

Es preciso mencionar que el domicilio para oír y recibir notificaciones debe encontrarse en la sede de la Sala que conozca del asunto.

III.- La resolución que se impugna

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señala que el mismo conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, es decir, aquellas que no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa, las cuales se indican a continuación:

1.- Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

2.- Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

3.- Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

4.- Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

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

6.- Las resoluciones que se dicten en materia de pensiones civiles que sean con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado.

7.- Las resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

8.- Las resoluciones que impongan sanciones administrativas o que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como particulares involucrados en dichas responsabilidades.

9.- Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

10.- Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a

que señala el artículo 77 BIS de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

11.- Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

12.- Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

13.- Las dictadas por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

14.- Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las fracciones anteriores.

15.- Las señaladas en las leyes fiscales como competencia del

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

16.- El Tribunal también conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en las fracciones anteriores, así como también de aquéllos que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta.

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

En el escrito de la demanda se debe indicar la autoridad o autoridades demandadas; que son la autoridad que haya emitido la resolución impugnada, así como la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la que dependa la

autoridad que emitió la resolución impugnada.

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

Debe llamarse al tercero a juicio para que exponga lo que a su derecho convenga.

VI.- Los hechos que den motivo a la demanda

Los hechos de la demanda son aquellos que constituyen los antecedentes de la resolución impugnada, deberán plantearse de manera precisa, se deben narrar cronológicamente y con lógica, deben ser enumerados para que el demandado pueda referirse en forma individualizada a cada una de ellos.

Estos hechos se deben narrar en orden, con claridad y precisión, de tal manera que el demandado pueda preparar su contestación a la demanda, es necesario que los seleccione, es decir que los que exponga en la demanda sean sólo los que han dado

motivo directamente al litigio, en los cuales el demandante justifique su pretensión.

Los hechos que se expresaron en la demanda se consideraran ciertos, salvo que por las pruebas rendidas resulten desvirtuados.

VII.- Los conceptos de impugnación

El demandante en su escrito de demanda debe señalar con claridad todos los conceptos impugnación, que es todo aquello que considere que lesiona alguno de sus derechos, debiendo mencionar el precepto o los preceptos jurídicos que a su juicio dejó de aplicar o aplicó indebidamente la autoridad demandada.

Para mejor conocimiento de ellos comenzaremos por dar su concepto:

Concepto de impugnación.- Lesión daño o perjuicio ocasionado por una resolución, judicial o administrativa, por la aplicación indebida de un precepto legal o por falta de aplicación del

que debió regir el caso, susceptible de fundar una impugnación contra la misma.⁵⁵

Para el Maestro Margáin Manautou, los conceptos de impugnación son los conceptos de nulidad que se exponen en contra de la resolución impugnada, si dichos conceptos de impugnación aluden a puntos de derecho, interpretación o alcance de la disposición aplicada o precepto que se dejó de aplicar en perjuicio del demandante.⁵⁶

El Maestro Ovalle Favela, citando a la tercer Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido el concepto de

⁵⁵ Rafael De Pina Vara *Diccionario de Derecho*, Porrúa., 21a., Ed., México 1995, pág. 67.

⁵⁶ Emilio Margáin Manautou, *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*, porrúa 5a. Ed., México 1995, pág. 55.

impugnación o agravio de la siguiente manera: *Se constituye por la manifestación de los motivos de inconformidad en forma concreta, sobre las cuestiones debatidas.*⁵⁷

En el escrito de la demanda el demandante deberá indicar los conceptos de impugnación, toda vez que el contribuyente al no plantear ningún concepto de impugnación se verá en serios problemas, ya que su demanda presentada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será improcedente y como consecuencia de ello procederá el sobreseimiento de su demanda presentada ante dicho Tribunal, ya que esta causal procede cuando no se haga valer ningún agravio.

Existen diversos tipos de conceptos de impugnación o agravios; entre ellos tenemos conceptos de impugnación inoperantes, insuficientes, inexistentes e infundados, para una mejor comprensión de ellos a continuación analizaremos cada uno en

⁵⁷ José Ovalle Favela, *Derecho Procesal Civil*, Harla, 5a., Ed., México 1992, pág. 247.

particular.

Los conceptos de impugnación planteados en el Juicio de Nulidad deben cubrir ciertos requisitos. Para que se considere que el actor ha manifestado un concepto de impugnación en contra de la resolución emitida por la autoridad administrativa, debe contener el señalamiento preciso de la resolución o la parte de ésta que lesione alguno de sus derechos debiendo indicar los preceptos jurídicos que a su juicio dejó de aplicar o aplicó indebidamente la demandada debiendo externar los razonamientos lógico-jurídicos por los que concluya que efectivamente existe omisión o indebida fundamentación de los preceptos aplicables al caso concreto, si cambia alguno de los requisitos cambia el verdadero concepto de impugnación y de esta manera se van formando diversos tipos de agravios o la inexistencia de ellos, como son los siguientes:

INOPERANTES

Un agravio es inoperante cuando no impugna, en lo absoluto, los motivos o bien los fundamentos de la resolución enjuiciada, su argumento se funda en disposiciones jurídicas que no son aplicables al caso. Asimismo se considerará que un agravio es inoperante cuando no se precisa la resolución o la parte de la misma que lesione un derecho, el precepto o preceptos jurídicos que indebidamente se dejaron de aplicar o se aplicaron inadecuadamente o los argumentos lógico-jurídicos con los que se pretenda demostrar la razón de su dicho.

INSUFICIENTES

Un agravio es insuficiente cuando sólo impugna alguno o algunos de los motivos o fundamentos de la resolución enjuiciada, sin impugnar otros diversos motivos y fundamentos en los que de igual manera o modo preferente descansa tal resolución.

INEXISTENTES

Agravios inexistentes se dan cuando el contribuyente sólo se dedica a transcribir ya sea un precepto legal o con sus propias palabras trata de dar algún concepto sin llegar a debatir lo que le causa la resolución impugnada.

INFUNDADOS

El agravio es infundado cuando si bien se impugnan los motivos y los fundamentos del acto enjuiciado, no los supera en virtud de que:

a) Se apoya en hechos que no integran la hipótesis normativa de la disposición aplicable.

b) Se apoya en la invocación de hechos no probados durante el procedimiento.

c) La interpretación que se hace a las disposiciones

jurídicas aplicables no es correcta.

Terminaremos por decir que los conceptos de impugnación son aquellos agravios que se deben expresar en la demanda, el señalamiento preciso de la resolución o la parte de ésta que lesione alguno de sus derechos, debiendo precisar también el precepto o los preceptos jurídicos que a su juicio dejó de aplicar o aplicó indebidamente la demandada, externando, asimismo, los razonamientos lógico-jurídicos por los que concluya que efectivamente existe omisión o indebida aplicación de los preceptos aplicables al caso concreto.

VIII.- Las pruebas

Para el maestro Pina Vara la prueba es la actividad procesal encaminada a la demostración de la existencia de un hecho o acto o de su inexistencia.

La prueba es la demostración esencial y fehaciente por

cualquiera de los medios que permita la Ley de un hecho cierto o falso, que serán para el Juez elementos de convicción dentro del proceso para dictar un fallo apegado a la justicia y al derecho, puesto que se debe juzgar, justa elegata el probata... por medio de prueba debemos entender... el instrumento que se puede legalmente utilizar como apto para producir la convicción del órgano que la maneja.⁵⁸

Los fundamentos legales que las partes invocan en el juicio de nulidad, son de trascendental importancia, pero de igual importancia resulta la demostración de los agravios impugnados ya que el actor que no pueda demostrarlos, por la ausencia de medios probatorios o por ineficiencia de éstos, se encontrará con resultados adversos a sus pretensiones.

Las pruebas en cuanto a su ofrecimiento se ingresan al

⁵⁸ Villalobos Ortiz Ma. Consuelo *La Importancia de la Relación de las Pruebas con los Hechos de la Demanda* Tribunal Fiscal de la Federación Cincuenta y Cinco Años Tomo II México, 1982 págs. 430 y 471.

mismo tiempo que se presenta la demanda ó en su caso la contestación de la misma, de tal manera que puede afirmarse que la fase probatoria en el proceso fiscal comienza simultáneamente en la fase postulatoria, dejando para el momento de dictar sentencia la valoración de las mismas.

LOS MEDIOS PROBATORIOS

El demandante deberá señalar en su demanda los medios probatorios con los que pretenda acreditar sus pretensiones esto es, la ilegalidad de la resolución impugnada.

El Código Fiscal de la Federación al referirse a las pruebas establece en su artículo 230 que se admitirán toda clase de pruebas es decir todos los medios de prueba que jurídicamente se conocen y se utilizan en la práctica en el desenvolvimiento del proceso, señalando como excepción, la confesión de las autoridades a través de absolución de posiciones.

Asimismo, el artículo 209 del código en mención señala que cuando no se adjunten a la demanda el cuestionario que debe desahogar el perito, el interrogatorio de la prueba testimonial, y las pruebas documentales que ofrezca se tendrán estas por no ofrecidas; igual trato se le da al demandado en el último párrafo del artículo 214 del ordenamiento en cita.

El demandante al momento de presentar su demanda deberá adjuntar lo siguiente:

a) Una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular de la dependencia o entidad de la administración pública federal que corresponda o en su caso para el particular demandado.

b) El documento que acredite su personalidad, o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada o señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando no gestione en nombre propio.

c) El documento en que conste el acto impugnado o, en su caso copia de la instancia no resuelta por la autoridad.

d) Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo. Si la notificación fue por edictos deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo.

e) El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

f) Si presentó prueba testimonial, el interrogatorio para su desahogo.

g) Las pruebas documentales que ofrezca.

3.3 SUBSTANCIACIÓN DEL JUICIO

El procedimiento del Juicio de Nulidad se inicia con la

presentación de la demanda, la cual se tendrá que presentar por escrito ante la Sala Regional competente, dentro de los cuarenta y cinco días hábiles contados a partir del día siguiente de que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, sin embargo, si el actor llagase a presentar la demanda ante una Sala Regional incompetente para conocer de la misma, por razón de territorio, ésta la turnará a la que sea competente conforme a lo que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Cabe hacer mención, que en nuestro Derecho Positivo, también se permite que la demanda sea presentada por correo certificado con acuse de recibo, en el supuesto de que el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde se encuentre la sede de la Sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el actor.

Las autoridades administrativas también podrán promover demandas de nulidad, esto acontecerá cuando se pida la

modificación o nulidad de un acto administrativo favorable a un particular. Ahora bien, el término para la presentación de la demanda es de cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución si ésta no produce efectos de tracto sucesivo, pues en caso contrario se podrá promover la demanda en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto.

Admitida la demanda, se corra traslado de la misma a las partes para que produzcan su contestación; teniendo para ello un plazo de cuarenta y cinco días hábiles, los cuales empezarán a computarse a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos el emplazamiento, es decir, la notificación del acuerdo que tiene por admitida la demanda.

Dicha contestación deberá contener los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar, es decir la incompetencia del órgano jurisdiccional que conozca del asunto, la acumulación de autos, cuando se promueva una nulidad de una notificación practicada por la Sala, la interrupción del juicio por causa

de muerte, disolución de una sociedad, incapacidad o declaratoria de ausencia cuando se trate de personas físicas y la recusación por causa de impedimento; las consideraciones que a su juicio impidan se emita desición en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoye su demanda, es decir las causales de improcedencia y sobreseimiento; asimismo deberá referirse concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignore por no ser propios o exponiendo como ocurrieron según sea el caso, los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación y las pruebas que ofrezca.

Los demandados en su contestación de la demanda deberán adjuntar lo siguiente:

- a) Copias de la contestación a la demanda y de los documentos que acompañe para las partes.
- b) El documento en el que acredite su personalidad cuando

el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

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

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

e) Las pruebas documentales que ofrezca.

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio, no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el término precisado en el párrafo anterior.

En el caso de que los demandados fueren varios, el término para contestar la demanda correrá individualmente. En otro orden de ideas, el término empezará a computarse para cada una de las autoridades a partir del día siguiente en que surta efectos la

notificación del emplazamiento.

Ahora bien, si las partes demandadas no producen su contestación en tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor les impute de manera directa y precisa, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados. En caso contrario, la etapa procesal siguiente en el juicio de nulidad, será la ampliación de la demanda, cuando se impugne una negativa ficta, cuando la demandada traiga a juicio el acto principal del que deriba el impugnado en la demanda y su constancia de notificación, cuando se alegue que el acto administrativo combatido no fue notificado legalmente y sean ambos exhibidos en juicio (acto administrativo y constancia de notificación) o cualquiera de ellos y finalmente si en la contestación se introducen cuestiones que no sean conocidas por el actor al momento de ejercer su acción.

El término para la presentación de la ampliación de la

demanda es de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admite su contestación, igual tiempo tendrá la parte demandada para contestar dicha ampliación, cabe hacer mención que los requisitos que debe contener la contestación a la ampliación son los mismos que debe contener la contestación de la demanda.

Agotadas las etapas anteriores y si no existiere cuestión pendiente que impida la resolución del juicio (incidentes de previo y especial pronunciamiento y recursos ordinarios) el Magistrado instructor notificará por lista a las partes que cuentan con el término de cinco días para formular sus alegatos por escrito, es decir para que expongan sus conclusiones o razonamientos a los que llegaron después de haberse sustanciado el juicio, dicho término empezará a contar diez días después de haber quedado sustanciado el juicio, si las partes no formulan alegatos aun así quedará cerrada la instrucción del juicio.

3.4 LA SENTENCIA

Una vez que en el proceso no exista cuestión pendiente por resolver, se tendrá por cerrada la instrucción del juicio, después la Sala contará con un término de sesenta días para dictar sentencia, que será el resultado del debate integrado en la demanda del actor y contestación del demandado, dicha sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados: se integrará por un preámbulo, el cual corresponde a los datos de identificación del juicio, de los resultandos que son las consideraciones de tipo histórico descriptivo, en las cuales se relatan los antecedentes del asunto, es la exposición de los hechos acontecidos durante el procedimiento; de los considerandos que son la parte medular de la sentencia, ya que es aquí donde la Sala hace el análisis de las pretensiones del actor y las resistencias del demandado; y los puntos resolutivos, en los cuales se dará en forma concreta el sentido de la resolución; si ésta es favorable al actor o al demandado. Es la conclusión lógica que resuelve la motivación de la sentencia, con base en su parte narrativa.

De esta forma, al iniciar el juicio se comienza por el estudio de los agravios, toda vez que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberán fundar en derecho las sentencias es decir debe mencionar los preceptos de la ley en que se apoye examinando todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado teniéndose la facultad de invocar hechos notorios. Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la Sala deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana.

Las Salas podrán examinar por separado cada uno de los agravios planteados o en conjunto así como los demás razonamientos de las partes, con el fin de resolver la cuestión planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y la contestación.

La sentencia podrá declarar la nulidad de la resolución por

la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución debiendo estar debidamente fundada y motivada.

EL RECONOCIMIENTO DE LA VALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para dictar sentencia, donde se reconozca la validez de la resolución impugnada, tiene que examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos en el acto impugnado, así como valorar las pruebas ofrecidas: sin embargo, tiene que verificar, por ser cuestión de orden público, si la resolución adolece de fundamentación y motivación, o fue emitida por una autoridad incompetente, es decir si cumple con lo establecido por el artículo 16 constitucional que consagra una de nuestras garantías individuales, la cual consiste que todo mandamiento escrito deberá ser por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA

La sentencia es emitida lisa y llanamente cuando el actor ha demostrado que la resolución se dictó en contravención de la disposición aplicada o se dejó de aplicar la debida, es decir prueba debidamente los hechos que constituyeron su acción desvirtuando con agravios claros y precisos los fundamentos que impulsaron a la autoridad a emitir la resolución impugnada. Asimismo, se produce esa forma de nulidad cuando los hechos en que se apoya la resolución controvertida no se realizaron o fueron apreciados en forma distinta por la autoridad, esto es cuando la violación cometida deriva por no haberse producido el supuesto de hecho, o sea cuando no se realizaron las situaciones jurídicas previstas en las leyes tributarias de tal manera que el efecto se producirá al declarar el fallo en forma lisa y llana.

La nulidad que se esta analizando tiene como objetivo

eliminar del ámbito jurídico la decisión que se combatió lo que significa que ya no podría exigírle al contribuyente el pago del crédito que se había determinado. El fundamento legal de esta situación se encuentra establecido en el artículo 238 fracción IV del Código Fiscal de la Federación.

El artículo 238 del Código Fiscal de la Federación establece las causales de ilegalidad por vicios formales o de procedimiento las cuales son; la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación en su caso, así como vicios de procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan a la resolución impugnada.

Los preceptos antes citados consisten en dos vertientes el primero en señalar que no cualquier vicio de forma o de procedimiento se sanciona con nulidad, deberá ser requisito indispensable que la formalidad omitida o cumplida en forma

irregular sea una formalidad substancial o como dice la ley que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, el segundo señala que la ausencia de fundamentación o motivación se trata de un vicio formal.

Por otra parte, la resolución no debe fundarse en hechos que no se realizaron, que fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada; asimismo, la resolución no debe dictarse en contravención de las disposiciones aplicadas y no debe dejar de aplicarse las debidas, así también no debe suceder que la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades, esta causal de nulidad en el campo de las sanciones, tiene su antecedente en el artículo 22 constitucional al establecer que quedan prohibidas las multas excesivas o sea aquellas que producen una finalidad diversa de la que conforme a la ley debió inspirar a la autoridad administrativa que las impuso, la multa excesiva se presenta cuando para su imposición no se toma en cuenta la situación económica del infractor, la gravedad de la

infracción, si existe o no dolo del infractor, la reincidencia en la comisión del hecho infractor y los perjuicios ocasionados a la colectividad y al fisco todo lo cual debe acreditarse con elementos reales y concretos.

De todo lo anterior concluimos que el Tribunal para emitir el fallo después de haber analizado todos y cada uno de los elementos que debe contener la resolución impugnada y no habiéndole faltado ninguno, además de no existir vicios en el procedimiento, procederá a reconocer la validez de la resolución, toda vez que el recurrente no probó legalmente los hechos que constituyeron su acción es decir sus agravios planteados no estuvieron debidamente fundados y motivados de tal forma que prevalece la validez de la resolución impugnada.

LA NULIDAD PARA DETERMINADOS EFECTOS

La nulidad para efectos se produce cuando existieron violaciones al procedimiento o cuando hubo omisión de los requisitos

formales exigidos por las leyes y que trasciendan al sentido de la resolución impugnada. Tal es el caso en el cual la violación en que incurrió la autoridad fiscal afecta sólo a uno de los elementos de la determinación fiscal, como sería la aplicación de una tasa para determinar un tributo que no es la correcta. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe resolver la nulidad para determinados efectos, ya que la violación no es absoluta sino sólo respecto de la tasa impositiva por lo que la sentencia respectiva debe indicar cuál es la tasa correcta que la autoridad deberá tomar en cuenta para emitir la nueva resolución, sin que ello implique que el Tribunal citado se salga de sus funciones invadiendo las facultades de la autoridad administrativa.

Un acto administrativo puede ser dictado por una autoridad competente respetando todas las formalidades y aplicando correctamente la ley, sin embargo el acto puede ser ilegal por desvío de poder, o sea esto se presenta cuando el contribuyente es sancionado con una pena pecuniaria que produzca una finalidad diversa de la que conforme a la ley debió inspirar a la autoridad administrativa que la impuso es decir en los casos en que la

autoridad dictó con un propósito diferente de aquel, para el cual la ley le confirió dicha competencia.

La Licenciada Margarita Lomelí Cerezo nos explica, cómo la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa desarrolló el concepto de desvío de poder, como una ilegalidad por ausencia de motivos de derecho o por motivos erróneos o dicho en otros términos porque dicha resolución carece de motivo legalmente suficiente para provocarla, ya que la apreciación discrecional del motivo hecha por la autoridad administrativa es incorrecta de tal manera que afirma lo siguiente:

La jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha desarrollado el concepto de desvío de poder en el sentido de que la sanción debe ser proporcionada a dos factores esenciales: la gravedad de la infracción y las posibilidades económicas del infractor. Así dicho Tribunal ha resuelto que es *indispensable advertir que el poder de libre apreciación que la ley o reglamento dejan al agente público no debe ser arbitrario sino que*

*debe tener un límite inspirado en el interés general, que reclama que las multas no sean desproporcionadas en relación con la gravedad de la falta y las posibilidades económicas del infractor, para cuyo efecto es indispensable la apreciación de la situación de hecho en que aquél se encuentre.*⁵⁹

Al parecer la tesis antes señalada se apoya en que la ley que confiere las facultades discrecionales tiene como propósito el interés general y por lo tanto el acto administrativo impugnado, esta viciado al no perseguir dicho propósito.

Por Decreto por el que se Reforman Diversas Disposiciones Fiscales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del año 2000, se adicionó al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación una cuarta fracción con la que se aumenta la plena

⁵⁹ Margarita Lomeli Cerezo *Congreso Internacional de Justicia Administrativa LX Aniversario del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México 1996* pág. 54.

jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en atención a que en dicha fracción se indica que las Salas de dicho órgano jurisdiccional están facultadas par declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación así como declarar la nulidad de la resolución impugnada; en otros términos determina que el actor tiene derecho a que la autoridad realice una determinada conducta, a su favor, como prodría ser un dar, un hacer u omitir.

CAPÍTULO CUARTO
LA LITIS EN EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL
FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

4.1 PRINCIPIO DE LITIS CERRADA

Se entiende por litis cerrada a aquella que no puede ser modificada por las partes después de que la hayan fijado en los escritos de demanda, contestación, ampliación y contestación a ésta.⁶⁰

En el juicio de nulidad que estudiamos, la litis se fija una vez que se han expuesto las pretensiones del actor y las excepciones de la demandada, lo cual se hará con la resolución

⁶⁰ Pallares Eduardo *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, pòrrea, México, 1991 pág. 547.

impugnada, el escrito de demanda, la contestación de demanda, y en su caso, con la ampliación de demanda y contestación a la misma.

4.2 CONFIGURACIÓN DE LA LITIS CERRADA ANTES DE 1996

Los actos de la administración pública deben estar fundados en leyes u ordenamientos, es decir la administración debe sustentar la legalidad de sus actos frente a los particulares, sin embargo no siempre la actuación de la autoridad se ajusta a los ordenamientos en que se funda, ya sea por interpretaciones erróneas, exceso en el cumplimiento de sus funciones o por arbitrariedades de los funcionarios, lo que origina una violación a los derechos de los particulares e inclusive a los derechos de la propia administración pública.

En virtud de lo anterior existen medios de defensa, para que los particulares o la propia administración pública, soliciten la modificación de las resoluciones dictadas con violación a la ley

aplicable. Entre estos medios de defensa se encuentra el recurso de administrativo que es una forma para que las partes obtengan en términos legales de la propia autoridad emisora del acto recurrido o de otra jerárquicamente superior, una revisión del acto emitido con el objeto de que lo revoque, anule o modifique, en caso de encontrar comprobada la ilegalidad del mismo, es decir que este es el momento oportuno para que el particular exponga todos y cada una de los agravios que considera que le causa la resolución emitida por la autoridad administrativa.

La resolución que ponía fin al recurso administrativo antes de 1996, debía examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, pues no debía haber omisión en alguno de ellos, toda vez que la litis se configuraba con los agravios que el recurrente exponía y el contenido de la resolución combatida. La autoridad administrativa debía limitarse a tomar en cuenta, únicamente los argumentos que el particular exponía en los momentos procesales oportunos, sólo debía constreñirse a los puntos que constituyen la litis, por lo que no podía ir más allá de lo

expuesto en el acto recurrido y en los agravios que se impugnaron ya que éstos conforman los puntos a resolverse.

Al acudir a interponer un recurso administrativo, el particular debía cumplir con las formalidades del proceso, exponer los argumentos debidos y ofrecerse las pruebas idóneas, pues al presentarse ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación para combatir la resolución del recurso administrativo, el demandado no podía mejorar su defensa ni ofrecer nuevas pruebas a menos que se tratará de pruebas supervenientes.

Antes de 1996, el Tribunal procedía sólo al estudio de los agravios que el contribuyente había planteado en su recurso, es decir aquellos preceptos jurídicos que a su juicio dejó de aplicar o aplicó indebidamente la autoridad demandada, exteriorizando los razonamientos lógico jurídicos por los que llegó a la conclusión de que efectivamente existía omisión o indebida aplicación de los preceptos jurídicos aplicables al caso concreto.

Lo señalado era sustentado por la jurisprudencia número J/2a.20/93, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice lo siguiente:

TRIBUNAL FISCAL, SUS SENTENCIAS NO DEBEN OCUPARSE DE CONCEPTOS DE ANULACION QUE REFIEREN CUESTIONES NO PROPUESTAS EN EL RECURSO ORDINARIO, POR NO FORMAR PARTE DE LA LITIS.

Aun cuando el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación determine a la letra que se examinen todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado y no exista disposición alguna que textualmente ordene el rechazo de las cuestiones no aducidas en el recurso ordinario administrativo, tales circunstancias no pueden llevar al extremo de estimar que en el juicio de nulidad, el Tribunal Fiscal pueda y deba ocuparse de planteamientos no propuestos en el recurso, pues en el juicio de nulidad no se da una litis abierta y desvinculada de los

cuestionamientos que fueron materia del recurso administrativo, sino que el precepto señalado simplemente contiene el principio de congruencia que rige el dictado de los fallos, por cuya virtud el órgano resolutor está obligado decidir todos los puntos sujetos oportunamente a debate. Apreciarlo de otra manera, desarmonizaría esa disposición con los principios de preclusión, definitividad, litis cerrada y paridad procesal, involucrados en los artículos 125, 132, 202, fracciones V y VI, y 215 del Código Fiscal de la Federación. Los principios de preclusión y definitividad se disvirtuarían al lograr o permitir que la sala fiscal analice todo lo que el actor aduzca en la demanda de nulidad, aun cuando no lo haya planteado en el recurso ordinario; y los de litis cerrada y paridad procesal se desconocerían al atender sin limitaciones a la extendida defensa ejercida por el demandante, frente a la circunstancia contraria impuesta a la autoridad demandada, de que no puede citar distintos fundamentos a los consignados en la resolución impugnada. En otras palabras, no tendrían razón de existir

*los recursos administrativos y por ende los principios que los rigen.*⁶¹

Como lo indica la jurisprudencia señalada, antes de 1996, en las sentencias que emitía el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no se entraba al estudio de conceptos de anulación que contenían puntos no propuestos en el recurso ordinario por no formar parte de la litis, aun cuando el art. 237 del código fiscal señalara que se tendría que examinar todos y cada una de los puntos controvertidos, no debía entenderse que en las sentencias se tuviera que entrar al estudio de lo no planteado en el recurso ordinario correspondiente, puesto que tal interpretación desarmonizaba con el principio de litis cerrada ya que se estaba dando una extendida defensa ejercida por el demandante, frente a la circunstancia contraria impuesta a la autoridad demandada de que

⁶¹ Jurisprudencia número J/2a.20/93, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2000 Compilación de Jurisprudencias y Tesis Aisladas 1917-2000.

no podía citar distintos fundamentos a los consignados en la resolución impugnada.

4.3 VIOLACION AL PRINCIPIO DE LITIS CERRADA EN EL JUICIO DE NULIDAD.

El recurso administrativo es un medio de defensa a través del cual el particular puede impugnar la resolución emitida por la autoridad administrativa, la cual considera que le ha causado un perjuicio, por haber afectado sus derechos o intereses, de tal manera que si interpone un recurso administrativo debe exponer todos y cada uno de los agravios que le causa la resolución, con el fin de que la autoridad administrativa reconozca la violación en que haya incurrido y revoque en beneficio del particular el acto administrativo impugnado.

En tal virtud, si la finalidad de un recurso administrativo es que se anule revoque o modifique la resolución emitida por la autoridad administrativa, el particular tiene que tomar las medidas

necesarias, exponiendo todos y cada uno de los agravios que le causa la resolución, los cuales deben estar debidamente fundados y motivados considerando que de ellos depende que se dé la nulidad de la resolución impugnada, por lo que el particular debe tomar en cuenta que es un proceso que debe cumplir con ciertas formalidades.

Desde nuestro punto de vista, vemos que se da la violación al principio de litis cerrada desde el momento en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa entra al estudio de agravios nuevos, es decir agravios que nunca le fueron planteados a la autoridad emisora de la resolución impugnada, ya que como hemos mencionado, la litis se forma con la resolución impugnada, la demanda, su contestación, la ampliación de la demanda y la contestación a la misma.

Esto es, ni la parte actora ni la demandada podrán hacer valer cuestiones legales relacionadas con el acto administrativo en controversia que no fueron planteadas en su oportunidad, es decir,

en las etapas procedimentales con las que se conforma la litis cerrada.

Con relación al tema resulta indispensable hacer notar, por su importancia y contenido, la siguiente jurisprudencia:

LITIS EN EL JUICIO DE NULIDAD.-INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 215 Y 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN VIGOR.- El actual Código Fiscal de la Federación no contempla literalmente la hipótesis legal regulada por el artículo 219 del Código Fiscal de la Federación de 1967, en el que se establecía que la resolución impugnada debería ser apreciada en los términos en que lo fue ante la autoridad administrativa; sin embargo, el artículo 237 de dicho ordenamiento en vigor establece que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, de donde se sigue que interpretando conjuntamente los

artículos 215 y 237 del Código Fiscal vigente, la autoridad en su contestación a la demanda no podrá cambiar los fundamentos de derecho dados en la resolución y por su parte, la actora no podrá introducir en su demanda cuestiones diversas a las planteadas originalmente ante la autoridad administrativa, pues de seguirse un criterio contrario, el juzgador tendría que analizar el acto combatido a la luz de argumentos que no fueron del conocimiento de la autoridad, en su caso, de aquellos que no fueron expuestos en la propia resolución, con lo cual no se examinarían todos y cada uno de los hechos y puntos controvertidos del acto impugnado, tal como lo establece el artículo 237 mencionado. Por último, cabe señalar que dicha regla admite la excepción relativa a cuestiones y pruebas supervenientes.⁶²

⁶² Tesis sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, IUS 2000
Compilación de Jurisprudencias y Tesis Aisladas 1917-2000.

Pues bien, del criterio anterior se deduce que el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación no está acorde con los lineamientos del principio de litis cerrada, ya que al establecer que el hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fundará sus resoluciones en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos, está dando pauta a que se planteen cuestiones dirigidas, ya sea a defender o a combatir la resolución impugnada, que no fueron hechas en el momento procesal oportuno.

Para 1996, el Ejecutivo Federal realizó una serie de reformas a los ordenamientos jurídico fiscales a escala federal, haciendo resaltar que una reforma importante en el terreno de la simplificación, sería que en el juicio de nulidad se podían hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso que previamente se hubiera interpuesto ante la propia autoridad fiscal; de esta manera adicionó un último párrafo al artículo 197 del Código Fiscal de la Federación que señala lo siguiente:

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

Toda reforma debe ser un progreso en la ciencia jurídica y cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, sin llegar a romper con los principios generales del derecho, pero esta reforma no cumplió con tal fin, ya que llegó a romper con el principio de litis cerrada que se venía respetando en el juicio de nulidad, toda vez que el contribuyente podrá subsanar las deficiencias del recurso, en la demanda interpuesta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa haciendo valer conceptos de impugnación no expresados en el recurso.

4.4 PROPUESTA DE SOLUCIÓN

A lo largo del presente trabajo hemos visto que, la litis en el juicio de nulidad se forma con la resolución impugnada, la demanda y la contestación, lo que significa que en esos momentos, tanto la parte actora y la demandada deben exponer sus argumentos tendientes a combatir y defender, respectivamente la resolución impugnada; sin embargo, la actual redacción del último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación da pauta a que se puedan hacer valer argumentos que no se hicieron valer en el recurso administrativo, violandose el principio de litis cerrada, por lo que propongo que se reforme el último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación para quedar en los siguientes términos:

Artículo 197 Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y este la controvierta, sólo podrá impugnar la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, no pudiendo hacer valer conceptos de

impugnación no planteados en el recurso. Las Sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y solamente podrán resolver todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado siempre y cuando se hayan formulado dentro de las etapas procesales que forman la litis, resolución impugnada, demanda y contestación.

Cuando un recurso se interponga ante la autoridad fiscal incompetente, esta lo turnará a la que sea competente.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El juicio de nulidad constituye un medio de control de la legalidad de los actos de la administración para los particulares, es también un medio de defensa y control mediante el cual el actor puede obtener la modificación o revocación de la resolución combatida.

SEGUNDA.- Los Principios Generales del Derecho son verdades de valor intrínseco, que llevan a los Tribunales a lograr una adecuada impartición de justicia, toda vez que representan verdades universales y absolutas y que además han servido al legislador para establecer los preceptos, ideas o conceptos de alcance general, no escritos que informan y sustentan una determinada legislación jurídica.

TERCERA.- El principio de litis cerrada ayuda a que exista una verdadera impartición de justicia toda vez que consiste en que las

partes no pueden modificar la misma después de que se haya fijado con la resolución impugnada, la demanda y la contestación.

CUARTA.- Si el particular interpone un recurso administrativo, éste es el momento procesal oportuno para que plantee todos y cada uno de los agravios que le causa la resolución administrativa, precisando con claridad la parte de la resolución que lesione algunos de sus derechos mencionando los preceptos jurídicos que a su juicio dejó de aplicar o aplicó indebidamente la autoridad demandada.

QUINTA.- En el juicio de nulidad la litis se fija con el escrito inicial de la demanda, su contestación y en su caso también con la ampliación de demanda y la contestación a la misma.

SEXTA.- En el juicio contencioso administrativo no existe el principio de litis cerrada en razón de que se permite que el actor formule agravios no planteados en el recurso de revocación y se obliga al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al entrar al estudio de los mismos.

SEPTIMA.- El último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, viola el principio de litis cerrada al permitir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa entre al estudio de agravios que no fueron impugnados en el recurso administrativo.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, parte general, Porrúa, Ed. 2ª., México, 1998.

ARMIENTA CALDERON, Gonzalo, *El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano*, Textos Universitarios, S.A. México, 1997.

BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Porrúa, Ed. 27ª., México, 1998.

CASTREJÓN Gabino, Eduardo, *Derecho Administrativo Mexicano I*, Cárdenas Editores México 2000.

_____. *Derecho Administrativo Mexicano II*, Cárdenas Editores México D.F. México, 2000.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, PAC, Ed. 2ª., México, 1999.

FIX ZAMUDIO, Héctor, *Conferencia Sobre los Principios Esenciales del Proceso Fiscal Mexicano*,. *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, segundo número extraordinario, México, 1966.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, Ed. 33ª., México, 1998.

GARZA, Sergio Francisco de la, *Derecho Financiero Mexicano*,. Porrúa, Ed.18ª.,

LOMELI Cerezo, Margarita, *La Sentencia en el Proceso Contencioso Administrativo Ensayos en Materia Procesal Tribunal Fiscal De La Federación Cincuenta y Cinco Años Tomo I y II México*, 1982.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *El Recurso Administrativo en México*,. Porrúa, 1995 Ed. 3ª., México, 1995.

_____, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario*, Porrúa, Ed. 11ª., México, 1993.

_____, *De Lo Contencioso Administrativo*, Porrúa,
1995 Ed. 5ª., México, 1995.

MARTINEZ Rosaslanda, Sergio, *El Contencioso Administrativo*
Ensayos en Materia Procesal Tribunal Fiscal De La Federación
Cincuenta y Cinco Años Tomo I y II México, 1982.

OVALLE FAVELA, José, *Derecho Procesal Civil* Harla, Ed.5ª.,
México 1999.

PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*,.
Porrúa, Ed. 22ª., México, 1999.

PINA VARA, Rafael de, *Diccionario de Derecho*,. Porrúa, Ed. 19ª.,
México, 1999.

REAL ACADEMIA, ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*,
Ed. 21ª., Madrid, 1995.

SÁNCHEZ LEON, Gregorio, *Derecho Fiscal Mexicano*, Cárdenas, Ed. 2ª., México, 1983.

SERRA ROJAS, Andrés Beltri, *Derecho Administrativo*, Segundo Curso, Porrúa, S.A. 16ª. México D.F., 1995.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL
Y ADMINISTRATIVA

LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO