



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS

EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO EN EL
JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ERNESTO CHRISTIAN GRANDINI OCHOA

ASESOR. LIC. MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Paginación

Discontinua



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 5 de junio del 2002.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante ERNESTO CHRISTIAN GRANDINI OCHOA bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA".

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que la sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
El Director.

LIC. MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES.

Al creador de la vida y de todo lo maravilloso por lo que vale la pena vivirla. **Dios.**

A mis padres, por todo el cariño, el apoyo y el ejemplo que me han brindado, a quienes les debo lo que soy y a quienes dedicaré todos mis esfuerzos, porque siempre estaré en deuda con ustedes.

A mis hermanas, Cynthia y Mari Carmen, a quienes les debo muchos de los momentos maravillosos que he vivido. Las quiero mucho aunque ahora estén lejos.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, en particular a la siempre erguida **Facultad de Derecho**, en cuyas aulas acaricie un sueño que ahora se convierte en realidad.

A todos y cada uno de mis maestros, por la sabiduría que han compartido conmigo. A ellos mis mayores respetos.

A Elva, ejemplo de lucha y dedicación, por todo el cariño, la amistad, los consejos y el tiempo que me has brindado, eres súper especial para mí, te quiero y te admiro muchísimo.

A mis grandes amigos y compañeros de la Facultad, **Edith, Christian, Gregorio, Jesús, Jorge, Miguel Ángel** y a todos aquellos que aunque no nombro, han sido para mí un gran apoyo, de quienes he recibido consejos y con quienes he pasado grandes momentos, espero poder seguir contando siempre con ustedes.

A mis queridos amigos y compañeros de la Preparatoria, **Erika, Emir, Emmanuel y Gabriel**, añoro esos momentos inolvidables que pasamos juntos, es y siempre será tiempo de revivirlos.

Al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ejemplo de Institución digna e Incorruptible que me ha dado la oportunidad de pertenecer a ella, siendo nada menos que la inspiración para el presente trabajo y a la que seguiré dedicando mis esfuerzos.

A la Magistrada Lic. María de Jesús Herrera Martínez, el más claro ejemplo de que en la vida se puede alcanzar el éxito profesional y personal. La estimo y la admiro muchísimo. Por todo Gracias. Corrijo: ¡Muchas Gracias!

A mis amigos y compañeros del Tribunal, **Perla Guevara Pérez (Perlita)** y **Lic. Francisco Trujillo Reyes**, quienes con su amistad y apoyo han hecho más amena mi práctica laboral.

Al mi asesor de Tesis, Lic. Miguel Ángel Vázquez Robles, Gracias por los conocimientos que ha compartido conmigo, su tiempo, su apoyo, su confianza y esas palabras por las que me permito llamarlo ¡Amigo!, con todo respeto y admiración.

Al Honorable Sínodo que me honrará al examinarme, de antemano una disculpa por los errores, omisiones y excesos en que un servidor pueda haber incurrido.

INDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUCCION..... | 1 |
| 1 REFERENCIAS CONCEPTUALES E HISTÓRICAS..... | 1 |
| 1.1. Referencias Conceptuales..... | 1 |
| 1.1.1. Juicio (Proceso)..... | 1 |
| 1.1.2. Principio procesal..... | 7 |
| 1.1.3. Noción de principio de estricto derecho..... | 8 |
| 1.1.4. Naturaleza jurídica del Juicio Contencioso Administrativo..... | 15 |
| 1.1.5. Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa..... | 24 |
| 1.2. Referencias Históricas..... | 26 |
| 1.2.1. Breve referencia histórica sobre el Juicio Contencioso Administrativo y sobre el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa..... | 26 |
| 2 BREVE SINOPSIS SOBRE LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA..... | 43 |
| 3. EL PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO ANTE OTROS PRINCIPIOS QUE RIGEN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO..... | 69 |
| 3.1 Principio dispositivo..... | 69 |

| | |
|--|-----|
| 3.2 Principio de igualdad procesal | 71 |
| 3.3 Principio de imparcialidad..... | 74 |
| 3.4 Principio de congruencia..... | 76 |
| 3.5 Principio de legalidad..... | 81 |
| 3.6 Principio <i>lura Novit Curia</i> | 83 |
| | |
| 4. REGULACIÓN EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DEL PRINCIPIO DE ERICTO DERECHO Y SUS EXCEPCIONES DENTRO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO..... | 88 |
| | |
| 4.1 Regulación del principio de estricto derecho | 88 |
| 4.2 Concepto de suplencia de la queja..... | 91 |
| 4.3 Casos legales de excepciones del principio de estricto derecho..... | 98 |
| 4.3.1 Ante la incompetencia de la autoridad emisora de la resolución impugnada..... | 100 |
| 4.3.2 Ante la ausencia total de fundamentación y motivación de la resolución impugnada..... | 101 |
| 4.3.3 Ante la aplicación de leyes o preceptos declarados inconstitucionales..... | 103 |
| | |
| 4.4 Un par de excepciones al principio de estricto derecho que proponemos..... | 106 |
| 4.4.1 Hacer valer de oficio, por ser de orden público, la ausencia de firma autógrafa de la autoridad emisora de la resolución impugnada..... | 106 |
| 4.4.2 Hacer valer de oficio, por ser de orden público, las figuras de caducidad y prescripción..... | 109 |
| | |
| 4.5 Figuras afines..... | 114 |
| 4.5.1 La corrección en el error en la cita de preceptos o de ordenamientos jurídicos aplicables..... | 114 |
| 4.5.2 Facultad de invocar hechos notorios..... | 117 |
| 4.5.3 Aplicación de la Jurisprudencia aun de oficio..... | 121 |
| 4.5.4 En materia de pruebas..... | 125 |

| | |
|--|------------|
| 4.6 Evolución de algunos criterios sustentados por el Poder Judicial Federal y por el Tribunal Fiscal de la Federación, relacionados con excepciones al principio de estricto derecho..... | 128 |
| 5. LAS EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO ANTE LA NECESIDAD DE RESPETAR EL ORDEN CONSTITUCIONAL, LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA..... | 133 |
| 5.1 La Constitución Ley Suprema..... | 133 |
| 5.2 Las garantías individuales..... | 137 |
| 5.2.1 Garantía de igualdad..... | 140 |
| 5.2.2 Prohibición de leyes privativas..... | 140 |
| 5.2.3 Garantía de irretroactividad de las leyes..... | 143 |
| 5.2.4 Garantía de audiencia..... | 145 |
| 5.2.5 Garantía de legalidad..... | 148 |
| 5.2.6 Derecho a la justicia..... | 154 |
| 5.2.7 Prohibición de multas excesivas..... | 155 |
| 5.2.8 Garantía específica de legalidad de las contribuciones..... | 157 |
| 5.3 Problemática del juzgador ante las excepciones al principio de estricto derecho..... | 162 |
| 5.3.1 Vinculación del juez ante los hechos invocados..... | 172 |
| 5.3.2 El juez perito del derecho..... | 175 |
| 5.3.3 Eficacia del Juicio Contencioso Administrativo como medio de defensa..... | 178 |
| 5.3.4 La ética del juzgador..... | 180 |
| CONCLUSIONES..... | 186 |
| BIBLIOGRAFÍA, legislación y otras fuentes consultadas..... | 194 |

INTRODUCCIÓN

Fue en el mes de marzo de 1998 cuando incursioné en la materia administrativa, concretamente en la fiscal. Con rapidez quedé deslumbrado, pues es una rama del derecho que se distingue por ser sumamente técnica y en la que, para tener éxito, hay que tener firmes conocimientos, disciplina, criterio jurídico y, en fin, el mayor cúmulo de cualidades que distinguen al jurista.

Entonces mi visión era otra. Prestaba mis servicios en un despacho privado, siendo su titular un gran abogado, egresado precisamente de las aulas de nuestra Universidad, me refiero al Dr. Carlos Yáñez Franco. Ya para entonces empezaban a surgir en mí ciertas ideas: si la materia en comento es tan técnica y, por decirlo de alguna manera, tan "limpio" el litigio con ella relacionado, ¿se encuentra realmente al alcance de todos la justicia administrativa en el campo fiscal? ¿qué pasa con quienes no tienen la posibilidad de contar con un buen abogado, que evidentemente cobrará buenos honorarios? Concluí entonces pensando que se trataba de una "justicia de clase", ahora no lo creo así.

Transcurría la segunda mitad del referido año 1998, cuando cursaba el séptimo semestre de la carrera, en cuyas asignaturas se encuentra la de "Derecho Fiscal I". Mi pasión por la materia continuó acrecentándose, en buena medida por el privilegio de que el Licenciado Miguel Ángel Vázquez Robles, a quien le debo también la gran asesoría en el presente trabajo, fuera entonces mi maestro, pues su brillante cátedra, lo recuerdo bien, convierte el temor del alumno por la materia, en entrega.

Posteriormente, cuando iniciaba el mes de octubre de 1999, tuve la oportunidad de ser parte del hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Sentía ya una especial atracción hacia esa Institución, debido a que con anterioridad recorría sus instalaciones para darle seguimiento a un gran número de juicios. Desde entonces y hasta ahora me he desempeñado elaborando proyectos de sentencias, situación ante la cual cambió radicalmente mi visión respecto de la justicia fiscal y administrativa, pues pasé de estar cerca de una de las partes, a estar cerca del juzgador.

Debido a esta cercanía me he podido percatar de la gran función que desempeña la justicia administrativa, debido a que los actos en ella ventilados provienen de autoridades, luego entonces cobran aplicación reglas especiales que no operan en un litigio privado.

Tradicionalmente se ha dicho que el juicio de nulidad, ahora llamado por el Código Fiscal de la Federación, "*Juicio Contencioso Administrativo*", es un procedimiento de estricto derecho, esto es, que el juzgador debe resolver con base en los argumentos vertidos por las partes, sin omitir ni añadir nada, a fin de dirimir la controversia planteada.

Lo anterior ha generado la idea de que el juicio de anulación se rige invariablemente por el principio de estricto derecho y que, por tanto, no se encuentran permitidas excepciones tales como la suplencia de la queja, sin embargo en el presente trabajo pretenderemos demostrar como esto es un error, ya que en nuestro Código Fiscal de la Federación se encuentran disposiciones previstas en diversos preceptos, que no son otra cosa sino lineamientos que permiten al juzgador apartarse

al emitir su resolución de los conceptos de impugnación hechos valer, sustituyendo al demandante en su defensa.

La justificación de éstas figuras de excepción, así como la necesidad de que sean reguladas más ampliamente en el Código Fiscal de la Federación, obligando al Juzgador a valerse de ellas al emitir sus sentencias, en beneficio primordialmente de nuestro estado de derecho – el cual responde al orden público y al reclamo social de impartición de justicia – y sólo circunstancialmente del demandante, constituye el objetivo de esta tesis, para cuyo desarrollo se ha buscado, principalmente, revisar los criterios de diversos doctrinarios de la materia y de juristas que al desempeñarse como Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al acercarnos a sus ideas es como podemos entender de manera más fidedigna, la evolución del Juicio Contencioso Administrativo, sus tendencias y necesidades actuales.

En efecto, a través del presente trabajo pretendemos demostrar la necesidad de que el principio de estricto derecho no rija sin excepción al Juicio Contencioso Administrativo y de que, lejos de ello, sus excepciones, que estimamos existen, no sólo permanezcan en el Código Fiscal de la Federación, sino que sean reguladas más de ellas, en aras de la necesidad social de impartición de justicia.

Para lograr nuestro objetivo, como punto de partida del presente trabajo de investigación y proposición, desarrollaremos un marco conceptual y uno histórico, los cuales darán la pauta para un mejor entendimiento del tema que se abordará.

Así pues el aspecto conceptual, que por razón de método debe ir en primer término, a fin de que ubicar a los lectores en la materia, estará apegado en mayor medida a cuestiones de la teoría general del proceso que nos ayudarán a entender posteriormente la naturaleza jurídica del principio de estricto derecho y del Juicio Contencioso Administrativo; mientras que en cuanto al aspecto histórico, haremos referencia al surgimiento y a la evolución del referido juicio, así como del órgano jurisdiccional en donde se promueve, partiendo de sus antecedentes más cercanos a como los conocemos hoy en día.

Se ha considerado de particular importancia dedicar un capítulo para precisar las reglas en cuanto a la tramitación del Juicio Contencioso Administrativo, abordando los momentos y figuras procesales que en él operan, lo que nos dará el panorama sobre el cual se habrán de desenvolver nuestras ideas y propuestas.

Una vez que hayamos desarrollado lo anterior, habremos de demostrar como las excepciones al principio de estricto derecho son una necesidad de orden público e interés social, destacando sus alcances, con el objeto de que no se incurra en defecto en la impartición de justicia ni en un exceso en la defensa de una de las partes por el juzgador, en perjuicio de la otra, aniquilando con ello la igualdad procesal, siendo menester para tal efecto, remitimos al estudio de otras figuras jurídicas estrechamente relacionadas con las excepciones en comento, como son la suplencia del error y otros principios procesales, entre ellos el dispositivo, el de igualdad, el de imparcialidad, el de congruencia, el de legalidad y el *Iura Novit Curia*.

Continuaremos señalando de qué manera se regulan, en el Código Fiscal de la Federación y por cuanto hace al Juicio Contencioso Administrativo, el

principio de estricto derecho, sus excepciones y otras figuras afines, tales como la corrección en el error en la cita de preceptos o de ordenamientos jurídicos aplicables, la facultad de invocar hechos notorios, la invocación de la Jurisprudencia aun de oficio y las diligencias para mejor proveer en materia de pruebas; para en relación con ello formular algunas propuestas.

Posteriormente, nos daremos a la tarea de plantear la evolución que hemos percibido de algunos criterios relacionados con el principio de estricto derecho y sus excepciones, sustentados por los órganos jurisdiccionales que en materia federal conocen de lo contencioso administrativo, con la finalidad de hacer notar como de alguna manera se ha ido abandonado dicho principio, para dar paso a figuras que se le contraponen, pero que son más acordes con la finalidad de lograr una mejor impartición de justicia, en beneficio primordialmente del orden público y del interés social.

Por otra parte, abordaremos las excepciones al principio de estricto derecho en relación con la necesidad de respetar el orden constitucional, las garantías individuales y la impartición de justicia, para lo cual justicaremos el porqué a nuestro criterio el Juicio Contencioso Administrativo se convierte en un medio indirecto de control para que los actos administrativos se ajusten a nuestra Ley Suprema y, en función de ello, analizaremos diversas garantías en específico, como la de igualdad, la de prohibición de leyes privativas, la de irretroactividad de las leyes, la de audiencia, la de legalidad, el derecho a la justicia y la de prohibición de multas excesivas; señalando cómo se relacionan con las excepciones al principio de estricto derecho.

Finalmente se pretende, con base en diversas consideraciones sobre la problemática del juzgador ante las excepciones al principio de estricto derecho, la vinculación del juez ante los hechos y el derecho invocados, la eficacia del Juicio Contencioso Administrativo como medio de defensa y la misión del juzgador en la impartición de justicia; justificar las instituciones jurídicas que constituyen las citadas excepciones al principio de estricto derecho dentro del ámbito de la justicia fiscal y administrativa, vislumbrando el futuro de las mismas, vertiendo al respecto nuestras propuestas.

Una vez precisado todo lo anterior, de manera previa al inicio del desarrollo del presente trabajo quiero agradecer enormemente a la Universidad Nacional Autónoma de México, la cual ha hecho realidad muchos de mis sueños, incluyendo en este agradecimiento particularmente al sínodo que me hará el honor de examinarme, pidiéndole de antemano una disculpa por los errores, omisiones y excesos en que un servidor pudiere haber incurrido.

1. REFERENCIAS CONCEPTUALES E HISTÓRICAS.

1.1 Referencias Conceptuales.

Estimamos que nuestro marco conceptual debe incluir, mínimamente, los aspectos de implicaciones jurídicas que se advierten del título del trabajo, siendo los siguientes:

1.1.1 Juicio (Proceso).

La idea de *juicio*, en su connotación jurídica, se ha tomado prestada de la lógica tradicional, donde tiene una estructura de silogismo, el cual se compone de una premisa mayor, una premisa menor y una conclusión. Ahora bien, hablando en términos jurídico-procesales, en el *juicio* o *proceso* la premisa mayor son las normas jurídicas, la premisa menor es el caso concreto, mientras que la conclusión es la sentencia, razón por la cual fue válida la adopción del concepto en comento.

Antes de continuar, consideramos pertinente esclarecer la sinonimia que se desprende del párrafo anterior, cuando hablamos de *juicio* o *proceso*. Históricamente ambos conceptos han sido entendidos como uno solo, bastando para ello ver los nombres de los ordenamientos, principalmente españoles, llamados *leyes de enjuiciamiento*, cuya denominación moderna se ha sustituido por la de *códigos*

procesales. Hablando ya en términos técnico-jurídicos, *juicio* y *proceso* no son lo mismo, pues mientras que el segundo concepto comprende todas y cada una de las etapas de la actividad jurisdiccional, el primero, el *juicio*, es sólo una etapa o parte del *proceso*. En efecto, se ha sostenido tradicionalmente que el *proceso* tiene etapas, la primera llamada de *instrucción*, que prepara el camino a la segunda, que es propiamente la del *juicio*. En la primera etapa las partes afirman, prueban y alegan, actuando bajo el control del órgano jurisdiccional, que provee respecto de esa actividad de las partes; en la segunda etapa, cobra ya aplicación el silogismo del que hablábamos, al pronunciarse la sentencia, por eso es más apropiado denominarla *juicio*, técnicamente hablando.

En la actualidad, ciertamente, nos encontramos ante una confusión de los conceptos *juicio* y *proceso*, pues se utilizan como sinónimos, indistintamente. No es el objetivo de esta tesis entrar en la discusión y controversia sobre si ello es o no apropiado, pero debido a que nuestro Código Tributario Federal, al regular lo contencioso administrativo, lo hace bajo la denominación de *juicio*, pero también emplea el término *proceso*, nos ceñiremos a esa postura por razones prácticas, para hablar en lo sucesivo de *juicio* o *proceso*, indistintamente. A manera de colofón sobre este punto y para sostener la anterior afirmación, nos remitimos a la denominación, recientemente reformada, del Título VI, del Código Fiscal de la Federación, que reza: "*Del juicio contencioso administrativo*", mientras que sus artículos 203, fracción III y 228 Bis, tercer párrafo, al hablar de la procedencia del sobreseimiento y de la suspensión del *juicio*, respectivamente, lo denominan también *proceso*, quedando en evidencia la confusión de la que hablábamos en que incurre el ordenamiento referido.

Sentado lo anterior, resulta pertinente señalar algunas definiciones de proceso o juicio.

Cipriano Gómez Lara define al proceso como *"el conjunto complejo de actos de las partes interesadas, del órgano jurisdiccional y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que están encaminados a la aplicación de una ley general a un caso controvertido para solucionarlo o dirimirlo"*¹. Para llegar a tal definición parte de lo que llama una *"suma procesal"* que expresa así: $a + j + A3os = p$, donde *"a"* corresponde a las actividades tanto de la parte actora, que es propiamente la acción, como de la demandada, que es la excepción; *"j"* es la jurisdicción o actividad del Estado, *"p"* es el resultado, esto es, el proceso, y *"A3os"* es la actividad de los terceros ajenos a la relación sustancial, como pueden ser los abogados, peritos y testigos. Además la idea de *"conjunto complejo de actos"* viene a implicar una pluralidad de actos complicados (en oposición a los que son sencillos o simples), interrelacionados dentro de un todo.

Por otra parte el citado autor nos habla brillantemente de una unidad procesal, queriendo resaltar que todos los procesos tienen algo de común y de unitario, de donde se obtienen 7 principios². Como el Juicio Contencioso Administrativo es un proceso, precisaremos esos principios, que también le aplican:

PRIMERO: *"El contenido de todo proceso es un litigio"*, es decir, no puede haber procesos huecos, que no tengan un litigio, entendido como un conjunto de intereses que se caracteriza por la pretensión de una parte y por la resistencia de la otra. SEGUNDO: *"El fin de todo proceso es el de resolver o dirimir un litigio"*, por lo que en ese sentido el proceso es sólo un instrumento o medio para solucionar litigios. TERCERO: *"Necesariamente tiene una estructura triangular"*, ello metafóricamente hablando, donde en el vértice superior está el juez como autoridad estatal, mientras que en los vértices

¹ GÓMEZ LARA Cipriano, *"Teoría General del Proceso, los Conceptos Jurídicos Fundamentales de la Teoría General del Proceso"*. Tribunal Fiscal de la Federación, *"Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa"*, Tomo I. México, 2000, p. 69.

² *Ibid.* pp. 55-57.

inferiores están dos partes con intereses opuestos, sometidas al juez. CUARTO: *"Todo proceso presupone una estructura o infraestructura"*, lo que implica la existencia de tribunales organizados por jerarquías, jurisdicciones y competencias, que estén abiertos para recibir la iniciativa para el proceso. QUINTO: *"Desde su iniciación hasta su fin, tiene una serie de fases o de etapas sucesivas"*, además de ordenadas, para evitar el caos, donde a su vez el juez se va pronunciando sobre el ejercicio de derechos, o bien, sobre preclusiones y caducidades. SEXTO: *"Debe haber un principio general de impugnación"*, por el hecho de que los titulares de los órganos jurisdiccionales son hombres falibles y susceptibles de equivocarse, por lo que debe haber la posibilidad de enmienda, originándose los recursos. SEPTIMO: *"El proceso tiene una serie de cargas, de posibilidades y de expectativas"*, por lo que las partes tienen que ser diligentes en desahogar sus cargas en beneficio propio, para ir quitando las piedras en el camino y tener mayores posibilidades de una resolución favorable.

Otro aspecto que estimamos conveniente abordar, es la distinción entre los conceptos de *proceso* y *procedimiento*, los cuales han sido confundidos y empleados indistintamente como sinónimos intercambiables por las leyes y la práctica forense, sin embargo es importante eliminar en este trabajo tal confusión.

Niceto Alcalá Zamora nos dice al respecto que *"el proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento, que puede manifestarse fuera del campo procesal, se reduce a ser una 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 fase o fragmento suyo. Así pues, mientras la noción de proceso es esencialmente teleológica, la de procedimiento es de índole formal. Ambos conceptos coinciden en su carácter dinámico, reflejado en su común etimología, de procedere, avanzar; pero el proceso, además de un procedimiento como forma de*

*exteriorizarse, comprende los nexos que entre sus sujetos se establecen durante la substanciación del litigio.*³

Cipriano Gómez Lara nos ilustra al decir que *"el proceso es un conjunto de procedimientos, entendidos éstos como un conjunto de formas o maneras de actuar, pero no todo procedimiento es necesariamente procesal. Pensamos que un procedimiento es procesal, cuando se encuentra dentro del proceso y posee la nota o característica de proyectividad que identifica a los actos procesales. Por lo tanto un procedimiento es procesal cuando esta eslabonado con otros, todos ellos dentro del conjunto de actos que configuran al proceso, y que son actos de las partes, del órgano jurisdiccional y de los terceros ajenos a la relación sustancial, que se enfocan o proyectan hacia un acto final de aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para dirimirlo o resolverlo."*⁴

Alfonso Nava Negrete aterriza las ideas que manejamos a la rama que nos interesa en este trabajo, afirmando que el proceso administrativo *"es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los Tribunales, a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal"*, mientras que procedimiento administrativo *"es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa."*⁵

³ ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. "Proceso, Autocomposición y Autodefensa". Ed. UNAM, Textos Universitarios, 2ª edición, México 1970, p. 116.

⁴ GÓMEZ LARA Cipriano, "Teoría General del Proceso", Ed. UNAM, Textos Universitarios, 2ª edición, México 1980. pp. 245 y 246.

⁵ NAVA NEGRETE, Alfonso. "Derecho Administrativo", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1995, p. 300.

De acuerdo a las anteriores disertaciones, podemos concluir que todo proceso es jurídico y dentro de él hay procedimientos, pero la existencia de éstos, aunque sean también de carácter jurídico no implica necesariamente la de aquél, puesto que el proceso se distingue por la presencia de partes, del órgano jurisdiccional y de terceros, la existencia de un litigio, como causa, y la aplicación de las leyes o del derecho para resolverlo, como fin; en tanto que el procedimiento, aun siendo un conjunto de actos con la observancia de determinadas formas, con una causa y un fin, no contiene los elementos esenciales del proceso, luego entonces, debe concluirse que ambos conceptos no son sinónimos. En el campo administrativo, dentro del que se encuentra lo fiscal, se puede afirmar que el procedimiento tiene como finalidad precisamente la de crear un acto administrativo, mientras que el proceso buscará la obtención de una resolución con el carácter de sentencia, que dirima una controversia donde interviene la administración.

Alcalá Zamora dice: *"si el proceso sólo excepcionalmente contribuye a la creación del derecho, es, en cambio, si no el único, si probablemente el más eficaz y constante instrumento para su evolución... Al fin y al cabo, mientras el legislador habla sólo una vez, los tribunales lo hacen todos los días, y mientras el primero estatuye de una manera general y abstracta, los segundos deciden frente a casos particulares y concretos."*⁶

Asimismo el citado autor menciona que *"el proceso cumple asimismo con un importantísimo fin, que pudiéramos llamar de educación cívica o social: inculcar entre los justiciables el respeto a la ley y a la justicia, y hacerles comprender los inconvenientes de la autodefensa."*⁷ Y agrega: *"El proceso cumple con una trascendental*

⁶ ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Op. Cit. pp. 210 y 211.

⁷ Idem, p. 221.

misión jurídica, como instrumento para la realización del derecho objetivo en caso de litigio; política, como garantía del justiciable y, a fin de cuentas, de la libertad; y social, al contribuir a la pacífica convivencia de los habitantes de un Estado y a equilibrar sus fuerzas en la empresa de obtener justicia."⁸

Con base en lo anterior consideramos que el proceso contribuye a la creación del derecho, pues al aplicarse éste a los casos concretos es como se aprecia su eficacia. Pero ¿cómo es que se realiza tal contribución?, no directamente, pues es una garantía constitucional el que las leyes a aplicarse hayan sido dictadas con anterioridad a la controversia, pero debido a su interpretación reiterada e incluso jurisprudencial y a la función creativa de la actividad jurisdiccional, es como aquellas van cambiando.

1.1.2 Principio procesal.

Cipriano Gómez Lara afirma que por principios procesales *"deben entenderse aquellos rasgos o peculiaridades esenciales en el desenvolvimiento de todo proceso."*⁹

Para el Magistrado Leopoldo Rolando Arreola Ortiz, los principios procesales *"constituyen un medio de interpretación de las diversas normas jurídicas, conforme a las cuales se va desarrollando este tipo de proceso (contencioso administrativo), es pues un medio interpretativo que nos ayuda a obtener la esencia de las normas jurídicas, comprendiendo lo que el legislador pretendió con la creación de tales normas"*. Y continúa señalando que los principios procesales *"ayudan a obtener la finalidad última del derecho, que no es otra que la de hacer justicia, por lo que nosotros,*

⁸ Idem. pp. 233 y 234.

⁹ GÓMEZ LARA Cipriano, *"Teoría General del Proceso"*, Op. Cit., p. 288.

como juzgadores, nos encontramos obligados no sólo a su conocimiento, sino también a su correcto manejo, por ser una herramienta que permite cumplir en forma mejor, más idónea y más completa, con la función jurisdiccional que hemos asumido, pues en la medida que los apliquemos adecuadamente, estaremos realizando con mayor eficiencia la noble tarea de impartir justicia.”¹⁰

De lo anterior podemos concluir que los principios procesales son reglas generales y básicas que se encuentran recogidas por el legislador en las disposiciones jurídicas que regulan el proceso, aunque la aplicación de cada uno de ellos, por lo general, no se limita a un solo tipo de proceso, ni todos los principios pueden extenderse a todos los procesos sin excepción. Con los principios procesales se pretende dar una tramitación lo más equitativa y transparente posible al proceso, de manera que al ser el contencioso administrativo de elevado nivel técnico, se requiere un buen dominio de los mismos, para dar el justo alcance a las normas que deben aplicarse en el caso concreto.

1.1.3 Noción de principio de estricto derecho.

De manera previa a entrar al análisis del principio de estricto derecho dentro del Juicio Contencioso Administrativo, resulta conveniente precisar su concepto, así como el hecho de que, como se verá en el desarrollo del presente trabajo, una buena parte de los tratadistas, en su mayoría civilistas, denominan a la figura jurídico procesal en comento, principio de congruencia, mientras que otros más específicamente le llaman congruencia externa, en tanto que quienes le llaman principio de estricto derecho, en su mayoría son amparistas, lo que no viene mas que a comprobar la afirmación de Cipriano

¹⁰ ARREOLA ORTIZ Leopoldo Rolando. *Principios Fundamentales del Procedimiento Contencioso Administrativo en torno al Proceso*. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, *IX Reunión Nacional de Magistrados 2007*, México, D.F., 2001, p. 266.

Gómez Lara, en el sentido de que *en materia de principios procesales, estamos muy lejos de pretender alcanzar una uniformidad de criterio*¹¹; por lo que al abordar cada una de las definiciones correspondientes vale la pena que las mismas se analicen en cuanto a sus ideas esenciales, apartándonos del rigorismo conceptual, pues en tratándose por ejemplo del Juicio de Amparo, se hablará de conceptos de violación, constitucionalidad, demanda de amparo o de garantías, etc., términos que dentro del Juicio Contencioso Administrativo se sustituyen por conceptos de impugnación, legalidad, demanda de nulidad, etc., respectivamente.

No obstante lo anterior, existen asimismo tratadistas y diversos criterios adoptados por el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que sostienen que el principio de estricto derecho, con ese nombre, rige el Juicio Contencioso Administrativo, postura que a nuestro juicio resulta más acertada, en razón de lo siguiente:

La palabra "*congruencia*" aplicada al proceso, lleva consigo la idea de relación entre lo pedido por el demandante y lo resuelto por el juzgador en la sentencia, bien sea concediéndolo o negándolo.

Ahora bien, en el Juicio Contencioso Administrativo lo que la parte actora pide al juzgador, esto es, la *causa petendi*, es la nulidad de uno o más actos de autoridad, y para sostener su petición se vale de los argumentos que estima jurídicamente convenientes. En un proceso, que por llamarlo de alguna manera, se estima "*ideal*", los argumentos lógico jurídicos del demandante deben resultar lo suficientemente contundentes para concederle lo que pide, como lo pide. Asimismo puede darse el caso de que su pretensión sea del todo infundada, de manera que se

¹¹ GÓMEZ LARA Cipriano. "*Teoría General del Proceso*", Op. Cit. p. 287.

sostenga la validez del acto combatido en juicio. En ambos casos existirá congruencia y existirá estricto derecho, esto es, una relación entre lo pedido y lo resuelto, en los términos en que fue pedido.

Por otra parte, puede darse el caso de que exista congruencia entre lo pedido y lo resuelto, sin haberse aplicado el principio de estricto derecho, porque haya operado alguna excepción al mismo, siendo éste el caso de que el juzgador se vale de argumentos jurídicos diversos a los planteados por el demandante, para declarar la nulidad del acto administrativo, pero aun así habrá congruencia, pues es tal nulidad la petición que en forma de demanda hizo la parte actora.

En resumen, desde nuestro punto de vista la congruencia, estrictamente hablando¹² no puede tener excepciones en el Juicio Contencioso Administrativo, pues así lo dispone categóricamente el artículo 237, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación en vigor, al señalar que *"no se podrán anular o modificar los actos de autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda"*; sin embargo, impugnado expresamente un acto de autoridad, éste sí puede ser anulado, en determinados casos, con base en argumentos no invocados, siendo precisamente esos casos los que son el objeto de esta tesis.

Una vez precisado lo anterior, para el desarrollo de este punto procederemos a citar definiciones de diversos tratadistas en cuanto al principio de estricto derecho, y también las de tratadistas que lo llaman genéricamente principio de congruencia, ya que se pretende dar un marco conceptual de la figura jurídico procesal

¹² En este caso nos estamos refiriendo a la congruencia externa de la sentencia, por lo que para mayor claridad en cuanto a este aspecto conviene remitirnos al Capítulo Segundo, punto 3.4 de esta tesis.

en análisis, precisando para ello sus elementos, sin que pretendamos una homologación conceptual, puesto que ésta, de acuerdo a lo que hemos investigado, no existe.

Así pues, tenemos que el destacado amparista Ignacio Burgoa Orihuela considera que el principio de estricto derecho impone una norma de conducta al juzgador, consistente en que *"en los fallos que aborden la cuestión constitucional planteada en un juicio de garantías, sólo se deben analizar los conceptos de violación expuestos en la demanda respectiva, sin formular consideraciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se relacionen con dichos conceptos."*¹³ Para este jurista, virtud al principio de estricto derecho, el juzgador no tiene libertad para apreciar todas las violaciones cometidas con la emisión del acto combatido, sino únicamente aquellas que se hagan valer en la demanda, lo cual implica una limitación a la voluntad judicial decisoria, por lo que bajo esta tónica, podemos afirmar que como esto mismo ocurre en términos generales en el Juicio Contencioso Administrativo, resulta válido afirmar que el principio de estricto derecho rige en esta vía jurisdiccional.

Humberto Suárez Camacho considera que *"el estricto derecho tiene como significación el hecho de que el juzgador debe atender al sentido literal de la ley, apartándose incluso de la equidad."*¹⁴

Genaro Góngora Pimentel, actual presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nos ilustra en cuanto al principio de estricto derecho, afirmando que éste *"obliga al juez de amparo a considerar únicamente los argumentos formulados por el promovente del amparo, o por quien interpone un recurso"* y agrega que *"si el juez*

¹³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *"El Juicio de Amparo"*. Ed. Porrúa, 37ª edición, México D.F., 2000, p. 297.

¹⁴ SUÁREZ CAMACHO, Humberto. *"Análisis Práctico Operativo de la Suplencia de la Queja Deficiente en el Juicio de Amparo"*, UNAM, Facultad de Derecho, México, 1994, p. 32.

advierte vicios notorios de inconstitucionalidad del acto reclamado y éstos no se hicieron valer, no podrá invocarlos oficiosamente".¹⁵ Este autor sí hace una clara distinción entre el principio de estricto derecho y el principio de congruencia que deben respetar las sentencias, afirmando que este último *"se traduce en el deber del juzgador de pronunciar su fallo de acuerdo exclusivamente con las pretensiones, negaciones o excepciones, que en su caso hayan planteado las partes durante el juicio. El requisito de congruencia prohíbe al juzgador resolver más allá (ultra petita partium), o fuera (extra petita) de lo pedido por las partes"*.¹⁶ Por lo que de lo expuesto por este destacado jurista apreciamos la distinción entre resolver con base en lo pedido (*congruencia*) y además resolver únicamente con base en los argumentos expuestos (*estricto derecho*).

Felipe Tena Ramírez emite una opinión respecto del principio de estricto derecho, censurante por cierto, afirmando que *"es un formalismo inhumano y anacrónico victimario de la justicia"*¹⁷; opinión que a nuestro juicio es radical pero acertada, pues es bien cierto que el estricto derecho dejó ya de regir ciegamente dentro del proceso cuando hay actos de autoridad de por medio, pues en esos casos prevalece ya la necesidad de respetar el orden público y la imparción de justicia.

En el campo contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los juristas encargados de impartir justicia se han pronunciado también sobre el principio de estricto derecho, por lo que para corroborar lo anterior basta dar un recorrido a los diversos criterios sostenidos por el Pleno de dicho órgano jurisdiccional a lo largo de su historia, entre los que se encuentran las tesis números II-

¹⁵ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*. Ed. Porrúa, 7ª edición, México, D.F., 1999, p. 550.

¹⁶ *Idem*. p. 530.

¹⁷ Al participar como prologuista en la obra de Juventino V. Castro denominada *"La Suplencia de la Queja Deficiente en el Juicio de Amparo"*, Ed. Jus, Colección de Textos Jurídicos, México, D.F., 1953. p. 17.

TASS-2279, II-TASS-2580, II-TASS-7651, II-TASS-10245, III-TASS-68 y III-TASS-1806, que respectivamente señalan lo siguiente:

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL.- AL EMITIRSE SE DEBEN ESTUDIAR ÚNICAMENTE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN EL JUICIO DE NULIDAD.- Conforme al artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal se fundarán en derecho, examinando todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución, demanda y contestación, de donde se sigue que en observancia al **principio de estricto derecho** que deriva de tal numeral, el Tribunal está impedido legalmente para estudiar y resolver sobre cuestiones no planteadas en el juicio de nulidad, pues de lo contrario su proceder se aparta de dicho principio y, en consecuencia, resulta violatorio del citado precepto legal.

DEMANDA DE NULIDAD. SI ES OSCURA, IRREGULAR O NO REUNE LOS REQUISITOS PREVISTOS POR EL ARTICULO 193 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, EL MAGISTRADO INSTRUCTOR DEBE REQUERIR A LA ACTORA PARA QUE LA AJUSTE A DERECHO.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 196 del Código Fiscal de la Federación, si se presenta una demanda de nulidad oscura, irregular o que no reúne los requisitos previstos por el artículo 193 del propio ordenamiento, consistentes en: el señalamiento del nombre del actor y su domicilio para recibir notificaciones, la resolución o procedimiento impugnado y las autoridades demandadas, los hechos y los fundamentos de derecho en que se apoya la reclamación y las pruebas que el actor se proponga rendir; el Magistrado Instructor debe prevenirlo para que la aclare, corrija o complete, sin que ello implique una ampliación del término para presentar la demanda o una violación al **principio de estricto derecho** que rige el juicio de nulidad, puesto que el artículo 196 citado así lo dispone expresamente.

SUPLENCIA DE LA QUEJA.- CASO EN QUE SE PRODUCE.- Existe la suplencia de la queja cuando la juzgadora al emitir su sentencia introduce elementos ajenos a la litis planteada por el actor en su escrito de demanda. Esto es, **en el juicio fiscal rige el principio de estricto derecho** que impone la obligación de examinar la resolución impugnada a la luz de las defensas que esgrima el demandante, sin que esté permitido ir más allá de las mismas; en consecuencia, si del análisis del escrito de demanda se desprende que el actor de ninguna manera hizo valer determinados argumentos que fueron estudiados por la Sala al pronunciar su fallo, debe concluirse que se produjo la suplencia de la queja.

SUPLENCIA DE LA QUEJA.- CASO EN QUE SE PRODUCE.- Se produce suplencia de la queja cuando la juzgadora, al emitir su sentencia, introduce elementos ajenos a la litis planteada por el actor en su escrito de demanda. Esto es, **en el juicio fiscal rige el principio de estricto derecho** que impone la obligación de examinar la resolución

impugnada a la luz de las defensas que esgrime el demandante, sin estar permitido ir más allá de las mismas, o sea, suplir la deficiencia de la queja.

SUPLENCIA DE LA QUEJA.- CASOS EN QUE NO SE PRODUCE.- No existe suplencia de la queja cuando la juzgadora al emitir su sentencia se apoya en argumentos que si fueron planteados por la parte actora en su escrito de demanda. Esto es así, ya que **en el juicio fiscal rige el principio de estricto derecho** que impone la obligación de examinar la resolución impugnada a la luz de las defensas que esgrime el demandante, por lo que al actuar en esa forma la a quo, no puede hablarse de que exista una suplencia en la deficiencia de la queja.

SUPLENCIA DE LA QUEJA.- CASO EN QUE NO SE PRODUCE.- Si bien el **juicio de nulidad es un procedimiento de estricto derecho**, lo cual significa que no se pueden introducir en el mismo cuestiones que resulten ajenas a los términos en que las partes hayan planteado la controversia, esto no debe conducir a un formulismo exagerado y absurdo, por lo que si el actor de manera expresa plantea en su demanda que las dos firmas estimadas diferentes en el acuerdo impugnado correspondían a la misma persona y que el Instituto no debía haber desechado el recurso sin antes haber probado la supuesta diferencia de firmas, ese planteamiento será suficiente para que la Sala se avoque al análisis del argumento en cuestión aunque no se hubiere invocado de manera específica el precepto legal violado, pues debe tenerse en cuenta que las Salas del Tribunal Fiscal tienen el carácter de expertas en derecho, por lo que si los interesados invocan en sus recursos violaciones legales cometidas en los actos que combaten, las mismas deberán ser examinadas, pues en todo caso será el Juzgador quien, con su carácter de perito en materia jurídica, podrá determinar si existen o no esas violaciones. Razonar al contrario sería tanto como exigir de los jueces que fueran ciegos ante situaciones específicamente planteadas por las partes, por la simple razón de que no se plantearon de acuerdo con ciertos formulismos, lo cual apartaría a los Tribunales de su misión primordial, que es la de impartir justicia.

De las anteriores tesis sustentadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, advertimos como categóricamente sostienen que en el juicio de nulidad rige el principio de estricto derecho, sin embargo, debido a que no son criterios de emisión reciente, rechazan la posibilidad de que exista suplencia de la queja, postura que de conformidad con los criterios más actuales del referido órgano jurisdiccional, mismos que analizaremos en capítulos posteriores, se ha flexibilizado, atendiendo a las posibilidades que contempla en propio Código Fiscal de la Federación, de analizar una resolución administrativa incluso a la luz de argumentos no planteados por las partes.

1.1.4 Naturaleza jurídica del Juicio Contencioso Administrativo.

En un apartado previo ya hemos definido el término juicio o proceso, por lo que para abordar el presente tema nos hace falta hacer una breve referencia al significado de la expresión *contencioso administrativo*. Al respecto el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México apunta: *"Por influencia de la terminología francesa, entiéndase por contencioso administrativo, el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del poder ejecutivo o judicial, con el objeto de resolver las controversias entre los particulares y la administración pública. También se conoce esta institución con los nombres de justicia administrativa o proceso administrativo."*¹⁸ Desprendiéndose de lo anterior que existiendo una controversia, es decir, contienda entre un particular con la administración pública, al instaurarse un proceso solicitando la intervención de un órgano jurisdiccional, estaremos ante un caso *contencioso administrativo*.

De la definición anterior igualmente se advierte que se apunta una sinonimia entre lo *contencioso administrativo* y la *justicia administrativa*. El maestro Antonio Carrillo Flores disiente de esa afirmación, al señalar que *"En rigor estas dos locuciones no son sinónimas: la expresión 'contencioso administrativo' es más amplia y comprende fenómenos ajenos a los que quedan abarcados en el rubro de la 'justicia administrativa'. Lo contencioso administrativo es, estrictamente, la contienda que nace por el obrar de la Administración Pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella... La 'justicia administrativa', en cambio, se refiere a la intervención jurisdiccional que tiene como materia o como antecedente una acción administrativa, pero que no se desarrolla*

¹⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. *"Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano"*, Tomo I. Ed. Porrúa, México, D.F., 2001, p. 822.

por órganos directos de la Administración Pública activa, sino por órganos que frente a la Administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como jueces, como tribunales."¹⁹ Acotación la anterior que se traduce en la idea de que lo contencioso administrativo es el género y la justicia administrativa es una especie, esto es, dentro de la primera expresión quedarían incluidas contiendas bajo las formas de recursos administrativos y de procesos jurisdiccionales, mientras que dentro de la segunda expresión sólo se contienen estos últimos. Coincidimos con esta postura, virtud a que la existencia de una vía legal donde se dirima una contienda de índole administrativa, no implica necesariamente la acción de impartir justicia, o por lo menos no puramente, en los términos a que hace referencia el artículo 17 Constitucional, al establecer el derecho de toda persona a que se le administre justicia, pues esto sólo lo pueden hacer los órganos llamados tribunales, o aquellos que bajo otra denominación se encuentren investidos de facultades jurisdiccionales, en tanto que la instancia del recurso administrativo, lo que comprende es la revisión y la decisión de la propia administración sobre sus actos, del mismo órgano o de sus inferiores, actuando por ello como juez y parte, por lo que no puede decirse válidamente que se trate de una impartición de *justicia administrativa*, ni de la instauración de un juicio o proceso.

Por otra parte, para entender más fácilmente la naturaleza del Juicio Contencioso Administrativo, debemos hacer mención al concepto de *acción*, uno de los más discutidos en el campo del derecho procesal, por ser a la vez uno de los pilares sobre los que esta disciplina jurídica descansa, y tras de este concepto aludiremos a los de pretensión y demanda, todos íntimamente relacionados.

¹⁹ CARRILLO FLORES, Antonio. "La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México". Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de obras Clásicas, Tomo I, 2000. p. 131.

Sobre el primer concepto ya Celso acotaba que *acción es el derecho de perseguir en juicio lo que nos es debido*, idea corta pero que recoge la esencia del término. La *acción* es, como acertadamente han afirmado diversos tratadistas, la llave que abre la puerta del proceso, del juicio, para que pueda entrar la *pretensión*. El maestro Cipriano Gómez Lara define a la *acción* como *"el derecho, la actividad o la facultad a través de la cual un sujeto de derecho provoca la función jurisdiccional del estado"*. La Magistrada María del Consuelo Villalobos Ortiz aterriza el concepto en cita en el campo del Juicio Contencioso Administrativo, afirmando que *"se trata de un derecho autónomo, subjetivo y potestativo que tienen los administrados, para acudir ante el órgano jurisdiccional encargado de cumplir la tarea de administración de justicia referida a este procedimiento"*²⁰; lo anterior quiere decir que quienes consideren que la actividad del Estado, plasmada en un acto o resolución concretos, es lesiva a sus intereses por haber vulnerado el marco de legalidad, al acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en defensa de sus derechos, estarán ejerciendo una *acción*.

Pero el ejercicio del derecho de *acción*, visto hasta este momento, parece algo hueco, como que algo le falta, pues no solamente se trata de acudir ante un órgano jurisdiccional a decir *"vengo a ejercer una acción"*, añadiendo *"la autoridad actuó al emitir su resolución, fuera del marco de legalidad, lo cual lesiona mis intereses"*, ya que falta precisamente un elemento imprescindible que acompaña a la *acción*: la *pretensión*.

Carnelutti, en una definición ya tradicional nos dice que la *pretensión* es la exigencia de subordinación del interés ajeno al propio, a lo que Cipriano Gómez Lara

²⁰ VILLALOBOS ORTIZ, María del Consuelo. *"La Pretensión en el Juicio Contencioso Administrativo Federal"*. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, *"Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Especialización en Materia Procesal Fiscal"*, Tomo III, México, D. F., 2001. p. 109.

agrega que *"quiere decir que pretende, en un sentido obviamente de exigencia jurídica, todo aquel que actúa, que realiza conductas de exigencia hacia otra parte, para subordinar el interés de esa otra parte al suyo propio"*²¹. Lo anterior quiere decir que el que pretende, jurídicamente hablando, tiene una exigencia, una petición, plasmada en una demanda, que es precisamente el vehículo por el que se ejerce el derecho de acción y se manifiesta la pretensión. Es por ello que acertadamente la Magistrada Villalobos, ante la asimilación que algunos autores hacen de los conceptos de acción, pretensión y demanda, sostiene que *"a través de la acción se ejerce un derecho y ese derecho tiene una finalidad, ese derecho persigue algo, el ejercicio de ese derecho pues, tiene un significado para el que lo lleva a cabo y ese significado o ese fin sería la pretensión, luego entonces la pretensión, podríamos señalar que es el contenido del derecho de acción y la demanda es el instrumento, valga el vocablo, para llevar a cabo a través de los procedimientos que la ley señala y en su forma y en sus términos, precisamente esa acción y lograr la pretensión."*²²

El Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en efecto es un juicio y la ley lo llama así y no recurso, puesto que este supone la idea de continuidad dentro de un mismo procedimiento, en tanto que con aquel se pasa de la actuación oficiosa de la Administración, a la fase contenciosa ante un órgano jurisdiccional, el que obrará siempre dentro del cauce de un proceso. La anterior situación ha sido plenamente reconocida, incluso desde la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, la cual creó al referido Tribunal.

²¹ GÓMEZ LARA Cipriano, *Teoría General del Proceso, los Conceptos Jurídicos Fundamentales de la Teoría General del Proceso*. Op. Cit. p. 64.

²² VILLALOBOS ORTIZ, María del Consuelo. *La Pretensión en el Juicio Contencioso Administrativo Federal*. Op. Cit. pp. 108 y 109.

Aunado a lo anterior, el Juicio Contencioso Administrativo es un proceso clasificado como de *anulación* o de *ilegitimidad*, en contraposición a los de *plena jurisdicción*, criterio el anterior con el que coinciden la mayoría de los estudiosos de la materia. Asimismo, por regla general, se trata de un juicio meramente declarativo, de nulidad o de validez de una resolución administrativa, expresa o tácita, mientras que en la minoría de los casos se dictan sentencias de condena, es decir, cuando se anula una resolución para el efecto de que la demandada lleve a cabo un acto en cumplimiento de la sentencia dentro de un plazo, que actualmente es de cuatro meses a partir de que esta quede firme.

Ahora bien, coincidimos con el criterio de que el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de *anulación* o *ilegitimidad*, puesto que reúne las principales características de este tipo de procesos que enumera Emilio Margain Manatou y que son las siguientes:²³

- a) La declaratoria que hace respecto de los actos impugnados, es generalmente sobre su ilegalidad y no sobre su inconstitucional, puesto que esto último ocurre en casos excepcionales.
- b) No cuenta con medios para ejecutar sus sentencias, siendo el caso de que ante la renuencia de la autoridad para hacerlo, hay que acudir posteriormente a un proceso de plena jurisdicción.
- c) Los efectos de sus sentencias son generales, *erga omnes*, pues pueden surtir sus efectos aun en contra de autoridades que no fueron consideradas como parte en el juicio.

²³ MARGAIN MANATOU, Emilio. "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad", 9ª edición. Ed. Porrúa, México D.F., 2000. p. 4.

El aspecto señalado bajo el inciso a) tiene sus salvedades, pues existen casos en que por excepción en el Juicio Contencioso Administrativo puede haber un pronunciamiento respecto a la constitucionalidad de un acto administrativo. Uno de esos casos es cuando el análisis correspondiente ya fue realizado por el Poder Judicial de la Federación, plasmándolo en Jurisprudencia definida, pues ante tal circunstancia existe incluso obligación en nuestro sistema jurídico, de que los Tribunales Administrativos, como es el Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, apliquen esa Jurisprudencia, ello en términos de lo dispuesto por los artículos 192 y 193, de la Ley de Amparo. Otro caso es el que se actualiza cuando las violaciones constitucionales se analizan vinculadas a las causales de nulidad por vicios formales o procedimentales que prevé el Código Fiscal de la Federación en su artículo 238, fracciones II y III, pues eso es lo que se buscó al crearse el medio de defensa en análisis, instaurándolo como un medio de control de legalidad de los actos de autoridad.

El Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito se ha pronunciado al respecto en al emitir la Jurisprudencia N° VIII.2o. J/29, que señala:

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. CASOS EN QUE POR EXCEPCIÓN PUEDE CONOCER DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES O ACTOS ADMINISTRATIVOS. Conforme al sistema de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 103, 104, fracción V, 105, fracciones I y II, y 107, fracciones VII, VIII y IX, es facultad reservada al Poder Judicial de la Federación, el análisis de la constitucionalidad o no de las disposiciones legales, así como hacer la interpretación directa de los preceptos constitucionales, lo que excluye a otros órganos jurisdiccionales de esa competencia, dentro de los que se encuentra el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que éste sólo puede llegar a la conclusión de que determinado acto administrativo o fiscal es inconstitucional en los casos de excepción siguientes: a) que la interpretación constitucional de los preceptos impugnados haya sido establecida previamente por los tribunales de amparo en tesis jurisprudencial, en cuyo caso, conforme a lo dispuesto en los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, el Tribunal Fiscal está obligado a acatarla, pero tal cumplimiento no implica en modo alguno interpretación constitucional, ya que únicamente se trata de la aplicación de la jurisprudencia, pues no está determinando motu proprio el alcance del precepto legal que se tilda como contraventor de la Carta

Magna, sino que únicamente cumple con la obligación de acatar la jurisprudencia, lo que deriva en un aspecto de legalidad; lo anterior, siempre y cuando el criterio de la jurisprudencia sea aplicable exactamente al caso de que se trata, sin requerir de mayor estudio o de la expresión de diversos argumentos que los contenidos en la tesis relativa, pues, en tal caso, ya se está frente al análisis constitucional de la ley o artículo, impugnados; y, b) cuando el análisis constitucional sea en relación a lo dispuesto por los artículos 14 y 16 constitucionales, pero únicamente refiriéndose a las violaciones procedimentales o formales, pues tal aspecto está permitido por el artículo 238, fracciones II y III, del Código Fiscal de la Federación, como una facultad ordinaria conferida al Tribunal Fiscal de la Federación con el propósito fundamental de controlar la legalidad de los actos administrativos.

Mientras que por lo que se refiere al inciso b), en el sentido de que el Juicio Contencioso Administrativo no cuenta con medios para ejecutar las sentencias que en él se dicten, cabe señalar que ese aspecto no es del todo definitivo, pues existe un procedimiento previsto actualmente en el artículo 239-B, del Código Fiscal de la Federación, llamado "queja", que opera en caso de incumplimiento de sentencias firmes, bien ante la repetición del acto impugnado, exceso, defecto, o simplemente omisión de darles cumplimiento; sin embargo tal procedimiento de queja no se traduce en un verdadero medio de ejecución de sentencias, ya que no implica el ejercicio de facultades de imperio por parte del Tribunal, pues a lo más que puede llegarse es a anular la resolución repetida, en caso de que exista, con la orden a la autoridad de abstenerse en incurrir en nuevas repeticiones, o conceder al funcionario responsable un término de veinte días para el cumplimiento, en caso de omisión, todo lo anterior haciéndolo del conocimiento del superior jerárquico, o en caso de exceso o defecto, conceder el mismo término con la indicación en cuanto a la forma y términos conforme a los cuales se debe cumplir la sentencia.

Por otra parte cabe señalar que el contencioso administrativo de *anulación* se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y ante los tribunales contenciosos administrativos locales, como lo es el del Distrito Federal, en tanto que el

contencioso administrativo de *plena jurisdicción* tiene características contrarias a las anteriores y que son las siguientes:

- Se pronuncia sobre la constitucionalidad de los actos sometidos a controversia.
- Cuenta con medios para ejecutar sus sentencias, ante la renuencia de las autoridades para cumplirlas.
- Sus sentencias tienen efectos *inter partes*, esto es, pueden oponerse únicamente contra autoridades señaladas como responsables, en el entendido de que si una no se señala como tal, puede ordenar o ejecutar el acto reclamado, según corresponda, si resulta competente para ello.

En nuestro país el contencioso administrativo de plena jurisdicción se ventila ante los tribunales del Poder Judicial Federal, que en la actualidad son los siguientes:

- Juzgados de Distrito en Materia Administrativa.
- Tribunales Unitarios de Circuito en Materia Administrativa.
- Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (Pleno y Segunda Sala).

En otro orden de ideas, tenemos que a raíz de las reformas al Código Fiscal de la Federación, concretamente a sus artículos 197 y 237, vigentes partir del 1º de enero de 1996, en el Juicio Contencioso Administrativo se surte la posibilidad de una litis abierta, fenómeno consistente en que cuando el demandante impugne una resolución recaída a un recurso administrativo, que no satisfaga su interés jurídico, al combatirla se entiende que simultáneamente impugna la resolución que fue recurrida, en la parte que continúa afectándolo, encontrándose ante la posibilidad de plantear

conceptos de impugnación novedosos no planteados en el referido recurso, o de mejorar los que sí fueron planteados. Aquí se ve plasmada la intención del legislador de aumentar las posibilidades de defensa del demandante, quien frente a la anterior opción se encuentra en posibilidad de enderezar su defensa, cuando en sede administrativa tal vez no fue la adecuada. Nos encontramos ante una figura que, partiendo del principio de presunción de impugnación, debe operar de pleno derecho, esto significa que no es necesario señalar como impugnada la resolución recaída a la instancia administrativa, ni por tanto que se pida expresamente su nulidad, pues ello se *entiende* de esa manera, salvándose así los principios de preclusión, definitividad y paridad procesal. Igualmente, al autorizarse al Tribunal a pronunciarse sobre la legalidad de la resolución recurrida, se ve plasmada una finalidad de evitar los innecesarios reenvíos derivados de una sentencia *para efectos*, en cuyo caso serían amplias las posibilidades de que la resolución administrativa que se dictara en cumplimiento de aquélla, volviera a ser contraria a los intereses del particular, dando pie a un nuevo juicio de anulación.

Apoya lo anterior la Tesis de Jurisprudencia N° IV.2o. J/22, sustentada por

Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, que establece:

TRIBUNAL FISCAL. SUS SENTENCIAS DEBEN ANALIZAR TODOS LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN HECHOS VALER EN EL JUICIO DE NULIDAD, AUN AQUELLOS NO PROPUESTOS EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO CUYA RESOLUCIÓN SE IMPUGNA (ARTÍCULO 197 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN REFORMADO). En virtud de la reforma al artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos noventa y seis, el actor en el juicio de nulidad está autorizado para hacer valer conceptos de impugnación no propuestos en el recurso administrativo correspondiente, contrario a lo que sucedía bajo la vigencia del texto anterior; solamente que para salvar la observancia de 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 tributario, el tercer párrafo de la misma disposición legal crea la ficción de que, en ese supuesto de conceptos de impugnación novedosos, se entenderá que el actor está contravirtiendo en la demanda de nulidad, simultáneamente, tanto la resolución recaída al recurso administrativo, como el acto atacado a través del recurso, a fin de

que el Tribunal Fiscal de la Federación, ante tal apariencia de la ley, pueda pronunciarse sobre los nuevos motivos de anulación.

1.1.5 Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El artículo 1° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vigor, nos da la definición y naturaleza jurídica de ese órgano jurisdiccional, por lo que resulta ilustrativo transcribir dicho precepto:

Artículo 1°. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.

Por otra parte y congruente con lo anterior, en sus publicaciones el Tribunal se define de la siguiente manera:²⁴

“El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir justicia resolviendo, en forma honesta y gratuita, las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, de manera pronta, gratuita, completa e imparcial, para contribuir al avance del Estado de Derecho en México.”

De lo anterior podemos desprender lo siguiente respecto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

- a) Es un *tribunal*.... por tanto, es un órgano materialmente jurisdiccional.

²⁴ Fuente: Página de Internet <http://www.tff.gob.mx>

- b) Es un *tribunal administrativo federal*, por lo que pertenece, hasta ahora, a la Administración Pública Federal, esto es, al Poder Ejecutivo, por lo tanto es un órgano formalmente administrativo.
- c) Es *autónomo*, lo que implica que es independiente al momento de dictar sus fallos, es decir, no se encuentra vinculado a ninguna de las partes para concederle la razón, por tanto, no puede ser obligado ni debe aceptar intervención alguna para resolver en determinado sentido.
- d) Al ser un tribunal, se encuentra obligado a respetar lo disposiciones del artículo 17 Constitucional, en el sentido de administrar justicia de manera pronta (esto es, dentro de los términos procesales), completa (lo que implica pronunciarse respecto de todas las pretensiones de las partes, debiendo, en principio, resolver todos los argumentos planteados), imparcial (es decir, sin que influya en el juzgador un ánimo personal de favorecer a alguna de las partes) y gratuita (por lo que no se puede exigir contribución a favor del Estado o retribución personal alguna).

Por otra parte cabe señalar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano jurisdiccional de *anulación*, puesto que se encuentra facultado para anular resolución administrativas, es decir, privarlas de efectos jurídicos, sin embargo no puede afirmarse categóricamente que sea *de plena jurisdicción*, principalmente por el hecho de que no cuenta con medios propios para ejecutar o hacer cumplir sus fallos, por lo que aun y cuando puede condenar a una de las partes al cumplimiento de una obligación, no puede hacer uso de la fuerza pública para tal efecto.

El fundamento Constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa lo hallamos en el artículo 73, fracción XXIX-H, de nuestra Carta Magna, que dispone:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

...

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

Precepto el anterior que faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, de manera que si por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1996, se expidió la Ley Orgánica vigente del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que precisamente tiene a su cargo dirimir controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal y los particulares, obtenemos así el fundamento Constitucional del referido órgano jurisdiccional, que debido a la evolución de su competencia, desbordó desde hace mucho tiempo el ámbito estrictamente fiscal, para abarcar cuestiones diversas del inmenso ámbito administrativo federal.

1.2 Referencias Históricas.

1.2.1 Breve referencia histórica sobre el Juicio Contencioso Administrativo y sobre el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En principio resulta oportuno aclarar que al desarrollar este punto, en lo referente a los antecedentes del Juicio Contencioso Administrativo y del Tribunal Federal

de Justicia Fiscal y Administrativa, no es nuestro afán realizar una investigación exhaustiva sobre los primeros orígenes de ese medio de defensa y de ese órgano jurisdiccional en México, pues ello podría resultar, por una parte, excesivo y engorroso, al no ser ésta una tesis en sí histórica, y por otra, podría resultar poco exacto y objetivo, pues las opiniones de los autores se dividen al negar unos la existencia de un contencioso administrativo en la época colonial y con mayor razón en la época prehispánica, y al afirmar otros dicha existencia en aquella época²⁵ y aun otros en ésta última.²⁶

Es en este orden de ideas que trataremos de abordar al contencioso administrativo, en su aspecto moderno, por llamarlo de alguna manera, más cercano a como lo conocemos hoy en día.

Así pues, Antonio Carrillo Flores²⁷ nos dice que se debe a Francia el punto de partida en la determinación de lo contencioso administrativo, al emitir una disposición en 1810 que estableció que los tribunales de justicia no podían intervenir en aquellas materias que por cualquier concepto y título, hubiese de hacerlo la Administración. Idea la anterior que posteriormente fue adoptada por nuestro país, siendo la Constitución de Bayona, el primer cuerpo legal que marcó la existencia de lo contencioso administrativo, al prever la existencia de un Consejo de Estado encargado de esas cuestiones, Constitución que nos sirve sólo como mero antecedente, casi doctrinal, puesto que la misma además de haber sido declarada ilegítima, nunca entró en vigor.

²⁵ Por ejemplo Antonio Carrillo Flores.

²⁶ Por ejemplo Gonzalo Armienta Calderón, Ramón Martínez Lara, entre otros.

²⁷ En su obra *La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México*. Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de obras Clásicas, Tomo I, 2000.

Posteriormente, por lo que respecta a la Constitución de Cádiz de 1812, no puede hablarse de ella como un antecedente del contencioso administrativo actual, ya que si bien creó un Consejo de Estado, no marcó un verdadero procedimiento como el que se analiza, aunado al hecho de que no fue un ordenamiento nacional, pues no tuvo vigencia efectiva en nuestro país, sirviendo sólo como modelo al siguiente documento constitucional.

Tal documento fue la Constitución de Apatzingán de 1814, la cual estableció el principio de división de poderes en su artículo 11, y en su artículo 167 la prohibición del Supremo Gobierno (poder ejecutivo), para conocer respecto de negocios judiciales, desconociendo por otra parte la materia contenciosa administrativa, al no regularla expresamente, por lo que este ordenamiento no estatuyó un sistema jurídico que permitiera a los particulares impugnar las actuaciones administrativas.²⁸

La Constitución de 1824, por su parte, adoptó asimismo el principio de la división clásica de los poderes (artículo 9), creando ya la posibilidad para los particulares de defenderse de los actos de la administración, pero no introdujo cuestiones que aportaran sustancia al contencioso administrativo ante la propia administración, como lo conocemos ahora, pues en materia de órganos jurisdiccionales sólo estableció en su artículo 123, que el Poder Judicial de la Federación residiría en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito (aspecto orgánico), mientras que en su artículo 137 dispuso que a la propia Corte le correspondería conocer de infracciones a la Constitución y a las leyes generales, según el modo y grados en que lo previeran éstas, en tanto que en sus artículos 142 y 143 otorgó facultades a los Tribunales y Juzgados para conocer de determinadas causas civiles, en las que la

²⁸ MARTÍNEZ LARA, Ramón. *El Sistema Contencioso Administrativo en México*. Ed. Trillas, México, D.F., 1990. p. 85.

Federación estuviera interesada, de lo que se sigue que los asuntos contenciosos eran de la competencia exclusiva del máximo tribunal.

Las Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836, constituyen un importante antecedente del Juicio Contencioso Administrativo, pues específicamente en el artículo 12 de la quinta ley, se reguló el contencioso administrativo genérico, mientras que en el artículo 1° de la misma ley, se reguló un contencioso fiscal. Respecto del primero se surtía competencia para la Suprema Corte de Justicia para conocer sobre disputas judiciales que se promovieran sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno, o por su orden expresa. En tanto que el contencioso fiscal específico, se deduce del establecimiento de tribunales de Hacienda, que junto con los superiores de los Departamentos, los Juzgados de primera instancia y la propia Corte, ejercían el Poder Judicial de la República.

Por otra parte, en las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843, tenemos otro antecedente con algo de relevancia, pues en su artículo 119 se establecía que no podía la Suprema Corte de Justicia tomar conocimiento sobre asuntos gubernativos o económicos de la Nación o de los Departamentos, correspondiéndole al Consejo de Estado pronunciarse al respecto, con lo que se estableció formalmente por vez primera a este órgano.

Por su parte, las Bases para la Administración de la República de 22 de abril de 1853, dispusieron también el establecimiento de un Consejo de Estado, distribuido en cinco secciones correspondientes a cada Secretaría de Estado, realizando los dictámenes que se les pidieran en su respectivo ramo.²⁹

²⁹ CARRILLO FLORES, Antonio. Op. Cit. p. 166.

La "Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo", expedida el 25 de mayo de 1853, cuyo proyecto fue formulado por Teodosio Lares, por lo que se le conoció más ampliamente como la "Ley Lares", según lo afirma Emilio Margain Manatou³⁰; es en realidad el primer antecedente legal del contencioso administrativo moderno en México <sin que ello implique, obviamente, que sea en realidad el primero desde el punto de vista estrictamente histórico>, y ella estableció de manera precisa el principio de separación de las autoridades administrativas de la materia judicial, creando lo que posteriormente serían los tribunales administrativos, cuyas facultades se limitarían a declarar el derecho de las partes y determinar el pago (artículo 10), lo que quiere decir que sólo conocían de cuestiones de ilegalidad de los actos de autoridad y no sobre la constitucionalidad de los mismos, y pertenecían a la propia administración pública, siendo ésta la que decidía sin necesidad de un órgano independiente con jurisdicción propia (justicia retenida).

En efecto, en dicha Ley se estableció que no correspondía a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas (artículo 1°), como son las relativas a las obras públicas, los contratos celebrados con la administración, las rentas nacionales, los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria, que tuvieran por objeto el interés general de la sociedad; a la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos, a su ejecución y cumplimiento, cuando no fuera necesaria la aplicación del Derecho Civil (artículo 2°); sino que tal conocimiento correspondía a los ministros de Estado, al consejo y gobernadores de los Estados y Distrito, y a los jefes políticos de los territorios (artículo 3°), habiendo en el Consejo de Estado, situado en la esfera del Poder Ejecutivo, una sección que conocería

³⁰ MARGAIN MANATOU, Emilio. "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad". Op. Cit. p. 62.

de lo contencioso administrativo, formada por cinco abogados consejeros nombrados por el presidente de la República (artículo 4°).

La Ley en comento, afirma Ramón Martínez Lara³¹, provocó controversias en el foro nacional, ante la creación de un tribunal administrativo dentro de la propia administración, la cual pasaba a juzgar sobre sus propios actos, convirtiéndose hasta cierto punto en juez y parte, cosa inusitada y sin precedente hasta entonces en el medio mexicano, que hasta la fecha no ha superado opiniones encontradas, lo cual se ve reflejado en la fuerte corriente, vigente en la actualidad, que pugna por la incorporación de este tipo de tribunales al poder judicial.

Posteriormente, debido a las referidas controversias, la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853 fue impugnada con éxito ante los tribunales judiciales alegándose su inconstitucionalidad, por lo que así fue declarada siguléndose la tesis de Don Ignacio L. Vallarta, quien en su carácter de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la consideró violatoria del principio de división de poderes rector del Estado Mexicano, al regular la reunión de dos de ellos en una sola persona, el Ejecutivo y el Judicial, en materia administrativa, en el Presidente de la República.³²

Paralelamente a la "Ley Lares" surgió su Reglamento, siendo ambos los que hicieron del Consejo de Estado mexicano, que en sus orígenes era simplemente un órgano consultivo del Poder Ejecutivo, algo parecido al Consejo de Estado francés de esa misma época.³³

³¹ MARTÍNEZ LARA, Ramón. Op. Cit. p. 89.

³² MARGAIN MANATOU, Emilio. Op. Cit. p. 64.

³³ MARTÍNEZ LARA, Ramón. Op. Cit. p. 92.

El referido Reglamento fue el que estableció el procedimiento administrativo ante el Consejo de Estado, regulando así la actividad de éste y de las partes, desenvolviéndose en tres etapas diferentes: la primera, que no tenía una naturaleza contenciosa, ante la autoridad responsable del acto, y las dos últimas, ante la sección del Consejo de Estado y ante el consejo de ministros, con las cuales se integraba propiamente la fase contenciosa.

Se preveía así lo que era la demanda inicial, llamada "memoria", en la que se relataban los hechos y fundamentos de derecho, se ofrecían las pruebas y se sintetizaba el objeto de la instancia. Posteriormente se daban 30 días para que las partes pudieran llegar a un acuerdo sin llegar a la contienda propiamente dicha, transcurridos los cuales sin haberse conseguido tal acuerdo, el asunto se turnaba a la sección contenciosa del Consejo de Estado, la cual notificaba al Procurador General, encargado de defender los intereses de la Administración Pública, debiendo producir su contestación dentro de 20 días, ofreciendo las pruebas en que fundara sus excepciones.

Así pues se abría un término probatorio de 30 días, más otros seis para el de alegatos, los que una vez concluidos daban pie a la emisión de la resolución correspondiente, en un término de 15 días, contra la cual las partes tenían un plazo de 10 días para inconformarse, pues si no lo hacían aquella causaba ejecutoria y se daba por concluido el asunto. Si había inconformidad, se promovía ante la misma sección del Consejo de Estado, la que corría traslado a la contraparte para que contestara, surgiendo con ello la segunda etapa de la fase contenciosa, sometiéndose posteriormente a la resolución del gobierno en el Consejo de Ministros, cuya sentencia era ejecutable sin oportunidad a algún otro recurso.

La vida de la Ley Lares y de su Reglamento fue corta, pues la Revolución de Ayutla desconoció los actos del Gobierno de Santa Anna, siendo el 21 de noviembre de 1855, mediante la llamada Ley Juárez, cuando quedaron abrogadas todas las leyes que regían la administración de justicia, volviéndose al anterior sistema en manos de los tribunales de la Federación, quedando entonces atrás el mayor acercamiento de nuestro país a los tribunales administrativos del tipo francés, pero dejando una fuerte influencia que inspirara al legislador de 1936, para la creación de la Ley de Justicia Fiscal y del Tribunal Fiscal de la Federación.

La Constitución de 1857 restableció el sistema judicial respecto a la decisión de asuntos contencioso administrativos, pues en principio su artículo 97 estableció esa competencia genérica para los tribunales de la Federación, y después del 29 de mayo de 1884 la sostuvo, con excepción de aquellos asuntos cuya aplicación sólo afectara intereses particulares, en cuyo caso serían competentes los jueces y tribunales del orden común.

En el año de 1864, bajo el imperio de Maximiliano, nuevamente Teodosio Lares, como consejero de confianza de aquel, elaboró una nueva Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, los cuales reproducían sus trabajos anteriores, entrando en vigor en ese año, pero siendo derogados en 1865, al retomar triunfante Don Benito Juárez, por lo que nuevamente fueron víctimas de razones meramente políticas que impidieron apreciar su efectividad.

Así, desde 1865 y hasta 1937, cuando entró en vigor la Ley de Justicia Fiscal, fue como el contencioso administrativo permaneció dentro de la órbita del Poder Judicial de la Federación, puesto que en ese periodo la corriente doctrinal, la legislación y la Jurisprudencia, proscribieron por anticonstitucionales todos los ensayos del citado

tema, siendo a través del amparo, que se estableció un control directo sobre los actos de la administración. No se omite precisar que existían diversos órganos encajados dentro de la administración pública con funciones jurisdiccionales, como el Jurado de Revisión, dentro de la estructura del Departamento del Distrito Federal, así como el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, dentro de la Secretaría de Hacienda, cuyos asuntos pendientes de resolución al iniciar sus labores el Tribunal Fiscal de la Federación, pasaron a éste para su decisión, sin embargo, aquellos eran órganos de justicia retenida <donde los jueces no eran independientes de la administración> y no delegada <donde los jueces son absolutamente autónomos y actúan con total independencia de la administración>, por lo que el particular podía impugnar los actos de autoridad directamente por medio del amparo.

El 10 de febrero de 1927, se expidió la Ley de la Tesorería de la Federación, que junto con el Código Federal de Procedimientos Civiles, establecía respecto de lo contencioso administrativo un juicio sumario de oposición en materia fiscal ante Juzgados y Tribunales Federales, cuyo término para interponerlo era dentro de los 30 días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal. Este medio de defensa fue respaldado jurídicamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo tuvo deficiencias que básicamente pueden resumirse en su larga duración y su ineficacia derivada de la falta de comunicación entre el Juzgado y la oficina exactora, cuya consecuencia era la continuación del procedimiento de ejecución. Los referidos juicios de oposición pendientes de resolución al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación, continuaron siendo tramitados por los Tribunales Federales, a excepción de aquellos en que los actores, dentro de los quince días siguientes a la entrada en vigor de la Ley de Justicia Fiscal, solicitaron pasaran al conocimiento del citado Tribunal Fiscal.

Así pues, la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, que entró en vigor el 1° de enero de 1937, fue la creadora del Tribunal Fiscal de la Federación, que en sus orígenes fue duramente atacado básicamente bajo los argumentos de que reunía dos poderes en un mismo órgano y de que la propia Administración, esto es, el Poder Ejecutivo Federal a través de un órgano aparentemente autónomo, pero subordinado al Presidente de la República y al Secretario de Hacienda, iba a poder pronunciarse en un juicio respecto de sus propios actos, convirtiéndose así en juez y parte, para que el resultado de lo anterior pudiera ser impugnado aun a través del Juicio de Amparo. Las referidas críticas fueron inevitables, no obstante que en la exposición de motivos de la citada Ley de Justicia Fiscal, se realizó la siguiente justificación:

"En cuanto al problema de la validez Constitucional de la ley que cree un tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien, como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales administrativos independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción, ya apuntada, a los tribunales federales en vía de amparo, nada se opondrá, en cambio, a la creación de tribunales administrativos que, aunque independientes de la Administración activa, no lo sean del Poder Judicial.

Por lo demás es innegable que la Jurisprudencia mexicana, a partir sobre todo de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales, y en general todas las leyes, pueden conocer un 'recurso o medio de defensa para el particular perjudicado', cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la autoridad judicial y, naturalmente, en un procedimiento diverso al Juicio de Amparo. Más aun, la Jurisprudencia de la Suprema Corte ni siquiera ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del Juicio de Amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquél constituya un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías. Esta tesis de la Corte no solamente ha sancionado los recursos propiamente administrativos (el de oposición ante la propia autoridad, llamado entre nosotros de 'reconsideración' y el jerárquico) sino también los procedimientos jurisdiccionales: la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, el Jurado de Infracciones Fiscales y el Jurado de Revisión del Departamento del Distrito (para no citar sino unos cuantos ejemplos típicos) han podido funcionar sin que en ningún momento la Suprema Corte haya objetado su constitucionalidad.

Todavía más: en múltiples ocasiones, al interpretarse el artículo 14 Constitucional que establece la garantía del juicio, la Jurisprudencia ha sostenido que no es necesario que

ese juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, con lo que implícitamente se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante autoridades administrativas.

El más alto tribunal de la República fijó estas tesis frente a organismos y a procedimientos que no presentaban todos los caracteres de organismos y procedimientos jurisdiccionales, particularmente en lo que toca a su independencia frente a la Administración activa; por ello confía el Ejecutivo en que con mayor razón se reconocerá la constitucionalidad de un cuerpo como el Tribunal Fiscal de la Federación, que desde los puntos de vista orgánico, formal –en cuanto a formas de proceder y no al poder en que está colocado– y material, será un tribunal y ejercerá funciones jurisdiccionales.³⁴

Justificación la anterior ante la cual Hugo Margain apunta: *"en la exposición de motivos de esta Ley se consignaron los argumentos constitucionales a favor de la solución adoptada. En ella se afirma que el artículo 14 no se viola, supuesto que la garantía del juicio se respeta, aun cuando el procedimiento no quede en manos del Poder Judicial. Queda aclarado que la existencia de un tribunal administrativo no va en contra del artículo 13 de la Carta Magna, por no tener dicho tribunal las características de los especiales, prohibidos en dicha norma Constitucional. No se deja de cumplir, asimismo, con el artículo 17 de la citada Carta, en vista de que jamás el Estado se hace justicia por su propia mano, al ejercer las atribuciones y competencia creadas en la Ley Constitucional, refiriéndose dicha disposición únicamente a los particulares."*³⁵

El Tribunal Fiscal de la Federación desde sus inicios estuvo colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo gozando de facultades delegadas de este para impartir justicia, con independencia para dictar sus fallos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa (artículo 1°), sin embargo a aquella correspondía proponer a los Magistrados, ser parte en todo juicio, solicitar la

³⁴ FUENTE: Revista del Tribunal Fiscal de la Federación número 1, enero de 1937. pp. 8 y 9.

³⁵ MARGAIN, Hugo B. "Los Derechos Individuales y el Juicio de Amparo en Materia Administrativa. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, D.F., 1958. pp. 102 y 103.

fijación de Jurisprudencia, así como intervenir directamente en cuestiones presupuestales del propio Tribunal, lo que ocasionó que a este se le catalogara como apéndice de aquella, idea que en la actualidad ha sido prácticamente borrada.

Toda vez que la Ley de Justicia Fiscal fue un parte aguas por cuanto se refiere al Juicio Contencioso Administrativo y al Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a tal grado que al abordar los antecedentes históricos de ambos, una cómoda división es referirnos a lo acontecido antes de la citada Ley y lo acontecido después; consideramos necesario abundar nuestras referencias a la misma, desarrollando brevemente las ideas esenciales en cuanto al desenvolvimiento del proceso.

Para la división del trabajo del citado Tribunal, se determinó organizarlo en cinco Salas integradas por tres Magistrados cada una (artículo 2°), nombrados por el Presidente de la República, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con ratificación del Senado (artículo 3°). El Tribunal también podía actuar el Pleno, compuesto por los quince Magistrados, pero bastando nueve de ellos para poder funcionar (artículo 9°), a efecto de que se resolvieran los asuntos de mayor trascendencia, como la fijación de Jurisprudencia (artículo 13). Desde siempre fue un órgano contencioso de anulación de actos administrativos violatorios de la Ley.

La competencia inicial del Tribunal Fiscal de la Federación versó exclusivamente sobre la materia tributaria, en relación con resoluciones administrativas expresas o tácitas, luego entonces ya se contemplaban el juicio de lesividad y la figura de la negativa ficta (artículos 14 a 16). El proceso se desenvolvía siguiendo diversas reglas que aun perduran, sin embargo los términos eran diversos, pues para presentar la demanda se tenían quince días a partir de la notificación de la resolución impugnada

(artículo 33) y para la contestación había un término de diez días. Se manejaba la posibilidad de suspender el procedimiento administrativo de ejecución durante el juicio (artículos 42 a 45), la acumulación de los juicios (artículos 46 a 49) y una valoración de las pruebas prácticamente en los términos actuales, donde juega un papel primordial el Código Federal de Procedimientos Civiles (artículo 55).

Nota distintiva en la Ley de Justicia Fiscal en cuanto a la tramitación del juicio de nulidad, era su fase oral con sus cinco rasgos característicos, como se expuso en la exposición de motivos de dicho ordenamiento³⁶: se acepta el predominio de la palabra, reconociendo a la vez la doble función de la escritura, de aportar documentación relacionada con la litis y de ser útil para llevar a cabo actos tendientes a preparar en sí la contienda; el contacto inmediato de los jueces con las partes y con los elementos de convicción; la identidad física de las personas de los jueces durante el proceso; la inapelabilidad de las sentencias interlocutorias; y, la concentración del proceso en una audiencia, donde incluso los alegatos podían ser verbales (artículo 50 y 51). Así pues, la fase oral se desenvolvía a través de una audiencia, a la que se citaba en el auto admisorio de demanda, dentro de un plazo que no excediera de un mes. En la audiencia se leían la demanda y la contestación y el escrito del tercero interesado, se resolvían las cuestiones incidentales, se recibían las pruebas ofrecidas y se oían los alegatos de la actora, de la demandada y en su caso los del tercero, o se recibían en caso de ser por escrito, todo lo anterior en ese orden (artículo 50).

Posteriormente se dictaba el fallo, para lo cual jugaba un papel importante la presunción de legalidad de las resoluciones administrativas, siendo causales de anulación de estas, básicamente las mismas que en la actualidad, esto es, en términos

³⁶ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación número I. Op. Cit. p. 16.

generales, incompetencia de la autoridad, vicios de forma o de procedimiento, violación de fondo de la ley y desvío de poder, tratándose de sanciones, existiendo también la posibilidad de una nulidad para efectos (artículos 55 a 58).

La Ley de Justicia Fiscal estuvo en vigor hasta el 31 de diciembre de 1938, fecha en que se publicó el Código Fiscal de la Federación que entró en vigor el 1° de enero del año siguiente, recogiendo el contenido de dicha Ley, así como todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico coactivo, infracciones y sanciones. Cabe señalar que la expedición del Código en cita fue un extraordinario avance para la legislación tributaria y toda vez que el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en sus inicios versaba exclusivamente sobre la materia fiscal, resultó acertado reunir lo sustantivo y lo procesal en un mismo ordenamiento, que a lo largo de sus 28 años y tres meses de vigencia, no originó mayores problemas.

Sin embargo, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación se amplió al expedirse la llamada Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1941, ordenamiento en el que autorizó al Ejecutivo Federal para que, por conducto del Tribunal Fiscal de la Federación, depurara y reconociera las obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal, nacidas o derivadas de hechos jurídicos acontecidos durante el periodo que iba del 1° de enero de 1929 al 31 de diciembre de 1941, que se hallaran pendientes de pago (artículo 1°). Asimismo, otorgó competencia a ese tribunal para conocer de las reclamaciones que, en materia de pensiones a cargo del erario, ya fuesen estas militares o civiles, de derecho o por gracia, formularan los que creyesen tener derecho a ésta o no estuviesen de acuerdo con la cuota asignada (artículos 7° y 8°). En

el artículo 11 de este ordenamiento, se establecieron las reglas a las que el Tribunal Fiscal debía ajustar su actuación en los casos mencionados.

Posteriormente, el 31 de marzo de 1967, se abrogó el referido Código Fiscal de la Federación de 1938, sucediéndole otro ordenamiento del mismo nombre, del 24 de diciembre de 1966, que entró en vigor el día 1° de abril de 1967, expedido como consecuencia de las recomendaciones internacionales en materia tributaria, sin embargo, no fue sino una reestructuración del anterior, agrupándose sus disposiciones con base en un modelo más moderno, corrigiéndose errores de técnica legislativa, subsanándose lagunas existente y eliminándose las normas relativas a la organización, estructura, competencia y funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación, que se consignaron en su Ley Orgánica, en la que se amplió la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las resoluciones que impusieran multas por infracción a las normas administrativas federales o del Distrito Federal; de las que se dictaran sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Ejecutivo Federal y de las que constituyeran responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, por actos que no fueran delictuosos. Asimismo, se otorgó la competencia de este tribunal respecto a las resoluciones relativas a pensiones militares y civiles, a que se referían las fracciones V y VI del precepto en comentario, que anteriormente estaba establecido en la llamada Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal.

Esta ley orgánica fue sustituida por la ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978, en vigor el primero de agosto del mismo año, que introdujo las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, motivándose ello en el avance de la regionalización a que se había llegado en los asuntos fiscales de la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que constituirían la mayor

parte de la materia de los juicios promovidos ante el propio tribunal. Esta circunstancia hizo conveniente la creación de Salas Regionales del mismo órgano a fin de complementar con la fase contencioso-administrativa, el sistema regional de defensa, al mismo tiempo que se consiguió acercar la justicia administrativa a los lugares donde surgían los conflictos y lograr que el control de legalidad que el tribunal ejercía, se realizara en forma más inmediata al contribuyente.

Un nuevo ordenamiento surgió el 30 de diciembre de 1981, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, se trató del Código Fiscal en vigor, cuya novedad se reflejó más en materia sustantiva, debiendo entrar en vigor el 1° de septiembre de 1982, sin embargo, debido a la crisis económica en que se vio envuelto nuestro país en ese año, se dispuso que su vigencia fuera a partir del 1° de enero de 1983, con excepción del Título VI, dedicado al "Procedimiento Contencioso Administrativo", que entró en vigor hasta el 1° de abril de ese año. En dicho Título se regula hasta nuestros días el juicio seguido ante el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al cual con motivo de diversas reformas se le ha ampliado sustancialmente su campo de actuación, para convertirse gradualmente en lo que es ahora, un órgano jurisdiccional federal en materia contenciosa administrativa; sin embargo, al irsele ampliando la competencia al citado Tribunal para conocer de una amplia gama de controversias de naturaleza administrativa, no consideramos que sea ya acertada la regulación del Juicio Contencioso Administrativo en el Código Fiscal de la Federación, pues debería expedirse un ordenamiento específico y exclusivo para tales efectos.

Finalmente cabe señalar que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, expedida el 2 de febrero de 1978, se abrogó por decreto publicado en el Diario Oficial el 15 de diciembre de 1995, expidiéndose la nueva ley orgánica que entró

en vigor el 1° de enero de 1996, misma que se encuentra aun en vigor y que fue reformada en su título a partir del 1° de enero de 2001, para llamarse Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con motivo de que a partir de esa fecha ese fue el nuevo nombre del Tribunal Fiscal de la Federación.

2. BREVE SINOPSIS SOBRE LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Debido a los aspectos que analizaremos del Juicio Contencioso Administrativo, esto es, las excepciones al principio de estricto derecho, para que puedan apreciarse con mayor claridad estimamos conveniente hacer un extracto en cuanto a lo esencial de la tramitación del referido proceso jurisdiccional, sin abundar sobre algún punto en particular, puesto que cuando ello se requiera, se hará en capítulos posteriores.

El Título VI del Código Fiscal de la Federación en vigor, que va de los artículos 197 al 263, regula el Juicio Contencioso Administrativo ante el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El juicio, debido a que no es un proceso que pueda iniciar oficiosamente, se origina con la presentación de un escrito de demanda, firmado por quien lo formule, ante la Sala Regional competente, dentro de los 45 días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada. En el caso de que sean las autoridades las que pidan la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular contrario a los intereses de éstas, lo que doctrinalmente es llamado *Juicio de Lesividad*, el plazo para presentar la demanda es dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución.

Procede el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando se impugnen resoluciones definitivas 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; 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; que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales; en general que causen un agravio en materia fiscal distinto a los anteriores; que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones; que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada; que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades; que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados; que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la referida Ley; que versen sobre las materias señaladas en el artículo 94 de

la Ley de Comercio Exterior, es decir, respecto de las que proceda el recurso de revocación en términos de dicha Ley; las favorables a un particular y que Impugnen las autoridades, siempre que dichas resoluciones sean de las materias anteriores y señaladas como de su competencia; las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y en general las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se han indicado anteriormente; que constituyan una negativa ficta configurada en las materias señaladas en este párrafo; las que constituyan una negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias; y, las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Con base en lo anterior tenemos que la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es bastante amplia, pues se ha venido incrementando paulatinamente, modificándose la que originalmente tenía cuando sólo conocía de asuntos de carácter meramente fiscal, hasta ser lo que es ahora, un órgano jurisdiccional contencioso administrativo a nivel federal.

Ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no procede la gestión de negocios, entendida ésta en términos de lo dispuesto por el artículo 1896, del Código Civil Federal, como la actuación de una persona que, sin mandato y sin estar obligada a ello, se encarga de un asunto de otro; por lo que quien promueva a nombre de otra persona, deberá acreditar que la representación le fue otorgada, a más tardar, en la fecha de presentación de la demanda o de la contestación, en su caso. La representación de los particulares debe otorgarse en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o

ante los secretarios del propio Tribunal, mientras que la representación de las autoridades corresponde a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en el reglamento o decreto respectivo, o conforme lo establezcan las disposiciones locales, tratándose de las autoridades de las entidades federativas coordinadas. Los particulares o sus representantes pueden autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones, haga promociones de trámite, rinda pruebas, formule alegatos, o interponga recursos. Por su parte las autoridades pueden nombrar delegados para los mismos fines.

Son partes en el juicio contencioso administrativo:

- a) El demandante;
- b) Los demandados, teniendo ese carácter la autoridad que dictó 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 que dependa la autoridad ya mencionada;
- d) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en todo caso cuando se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales, y en los otros juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación; y,
- e) El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Son causales de improcedencia del Juicio Contencioso Administrativo, es decir, de imposibilidad jurídica del órgano jurisdiccional para estudiar y decidir el fondo

del asunto, que pueden analizarse aun oficiosamente, el omitir señalar el nombre del demandante o la resolución que se impugna, no hacer valer conceptos de impugnación (para lo cual deberá analizarse la demanda integralmente), o bien, cuando se combatan actos que no afecten los intereses jurídicos del demandante, es decir, que no le causen un agravio personal y directo; cuya impugnación no corresponda conocer al Tribunal; que hayan sido materia de sentencia pronunciada por este órgano jurisdiccional, habiendo identidad de partes y del acto impugnado, causal ésta que acoge la figura de *cosa juzgada*; respecto de los actos o resoluciones consentidos, entendiéndose como tales, aquellos contra los que no se promovió algún medio de defensa en los términos legales; que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución, es decir, cuando hay litispendencia; que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa, causal con la que se respeta el principio de definitividad; conexos a otros que hayan sido impugnados por medio de algún recurso o medio de defensa diferente; que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial; contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al demandante; cuando apareciere claramente que no existe el acto o resolución impugnados; cuando puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, no habiendo transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o ejercido la opción; contra actos dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el citado artículo de la Ley de Comercio Exterior; dictados en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si el procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal; contra resoluciones dictadas por autoridades extranjeras, que determinen impuestos y accesorios, cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las

autoridades fiscales mexicanas, en atención a algún tratado internacional sobre asistencia mutua en el cobro; y, en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición del Código Fiscal de la Federación o de las leyes fiscales especiales.

Las causales de improcedencia expuestas en el párrafo anterior, tienen consecuencias fatales en cuanto al juicio se refiere, siendo éstas el que no se entre al estudio del fondo de la cuestión planteada, pudiendo analizarse desde la presentación de la demanda, proveyendo su desechamiento, o durante la tramitación del juicio, incluso en la sentencia definitiva, dando lugar al sobreseimiento. Debe precisarse que por lo que se refiere a las dos primeras causales de improcedencia señaladas en el párrafo anterior, éstas necesariamente deben apreciarse desde la presentación de la demanda, proveyendo el Magistrado Instructor el desechamiento de ésta.

El sobreseimiento podemos definirlo, en términos generales, como el acto procesal del órgano jurisdiccional, que concluye el juicio total o parcialmente, sin decidir sobre el fondo del asunto, esto es, sobre la legalidad de la resolución impugnada. En el Juicio Contencioso Administrativo procede el sobreseimiento cuando en la tramitación aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que ya nos referíamos, con excepción de las dos primeras, así como por desistimiento del demandante, cuando éste muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso, si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado, y en los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo. El sobreseimiento debe ser dictado por la Sala, Regional o Superior, según la que esté conociendo del juicio y sin que sea necesario que se hubiese cerrado la instrucción en el mismo, excepción hecha de los casos de desistimiento del demandante y de revocación por la demandada de la resolución impugnada, ambos

igualmente antes del cierre de instrucción, donde decretarlo es facultad del Magistrado Instructor.

La demanda que de inicio al Juicio Contencioso Administrativo, deberá indicar el nombre del demandante, su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente, la resolución que se impugna, la o las autoridades demandadas (en el caso del ya mencionado Juicio de Lesividad, se deberá precisar el nombre y domicilio del particular demandado), los hechos que den motivo a la demanda, las pruebas que ofrezca la parte actora, los hechos sobre los que deban versar las pruebas pericial o testimonial, en caso de que se ofrezcan, así como los nombres y domicilios del perito o de los testigos; los conceptos de impugnación, sean de fondo o de forma, que se estime causa la resolución combatida; el nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya; y, lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda. Los anteriores requisitos en esencia se encuentran encaminados a precisar el interés jurídico de quienes van a intervenir en el juicio, la vinculación legal que les originará la sentencia que se dicte, así como a la preservación de su garantía de audiencia.

El demandante, como parte de sus cargas procesales, deberá acompañar su demanda con una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes, con lo cual se les evita la necesidad de imponerse de los autos yendo a ver el expediente; cuando no gestione en nombre propio, adjuntará el documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalará los datos de registro con el que la acredite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; asimismo acompañará el documento en que conste el acto impugnado, o bien una copia de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad en la que obre el sello de recepción, cuando se impugne una negativa ficta;

exhibirá además la constancia de la notificación del acto impugnado o, en su caso, hará constar que no la recibió, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó; de ser el caso firmará y exhibirá el cuestionario que debe desahogar el perito, así como el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial; y, por último, presentará las pruebas documentales ofrecidas.

Existe un caso que exceptúa al demandante de exhibir las pruebas documentales ofrecidas, siendo este cuando no obren en su poder o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, caso en el que deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentran, para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible, a menos que se trate de un expediente administrativo; para lo cual se deberán identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición el demandante, es decir, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda.

En el Juicio Contencioso Administrativo no se encuentran permitidas las demandas colectivas, es decir, en donde existen varios actores, combatiendo varios actos o resoluciones no vinculadas entre sí, sin embargo, si existe vinculación y la resolución impugnada afecta los intereses jurídicos de dos o más personas que promuevan el mismo juicio, en el escrito inicial de la demanda deberán designar un representante común de entre ellas mismas, cuya naturaleza jurídica será la de un *apoderado judicial*, y si no lo hicieren, el Magistrado Instructor designará con tal carácter a cualquiera de los interesados al admitir la demanda, lo que finalmente redunda en su

beneficio, pues con ello se busca evitar la dispersión del interés jurídico del demandante, que puede derivarse dado el carácter colectivo de éste.

Existen reglas especiales para cuando se impugnan actos administrativos que no han sido notificados o por lo menos no legalmente, casos en los que si se afirma conocer el acto, la impugnación contra su notificación se hace valer en la demanda, manifestándose la fecha en que se tuvo conocimiento de él, de ser el caso conjuntamente con la impugnación en sí del referido acto. Ahora bien, si el actor argumenta que no conoce el acto administrativo, así lo debe expresar, señalando la autoridad a quien se lo atribuye, su notificación o su ejecución, correspondiendo a la autoridad, al contestar la demanda, acompañar constancia del acto y de su notificación, para que se puedan combatir mediante ampliación de la demanda. En estos casos el Tribunal estudiará los conceptos de nulidad expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación del acto administrativo, siendo el caso que si se resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, quedará sin efectos todo lo actuado en base a ésta y se considerará que el actor fue sabedor del acto administrativo desde la fecha en que se le dio a conocer al exhibirlo la autoridad en el juicio, procediéndose al estudio de la impugnación que, en su caso, se hubiese formulado contra dicho acto; de otra manera, si se resuelve que la notificación fue legalmente practicada y como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, se sobreseerá el juicio en relación con el acto administrativo combatido. Particularmente estimamos que si el demandante combatió la notificación del acto impugnado y lo exhibió en juicio, junto con las constancias de tal notificación, encontrándose en tiempo para presentar se demanda aun partiendo de la fecha que se desprenda de aquéllas, resulta ocioso el análisis de los argumentos tendientes a acreditar la ilegalidad de las diligencias por las que se le dio a conocer tal acto, cuando sea cual fuere el resultado de referido análisis, en nada varíen las condiciones del asunto.

Quando el Magistrado Instructor admita la demanda, se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los 45 días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. Si no se produce la contestación en tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, estaremos ante la contumacia o rebeldía, caso en el cual se tendrán como ciertos los hechos que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados. 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 mismo plazo señalado. Cuando fueren varios los demandados, el término para contestar les correrá individualmente.

El o los demandados, en su contestación, expresarán los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar, las causales de improcedencia y sobreseimiento, se referirán concretamente a cada hecho que se les impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignoran por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso; harán valer además los argumentos por los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación, y se ofrecerán las pruebas que correspondan, que en tratándose de la pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos, sin lo cual se tendrán por no ofrecidas.

Se deberán adjuntar a la contestación, copias de la misma y de los documentos que se acompañen, para el demandante y para el tercero señalado en la demanda; el documento con que se acredite la personalidad del demandado, cuando éste sea un particular y no gestione en nombre propio; el cuestionario que debe

desahogar el perito; y, en su caso, la ampliación del ofrecido por el demandante, firmado por el demandado; así como las pruebas documentales ofrecidas.

Algunas reglas técnicas en cuanto a la contestación de la demanda, son que en ella no pueden cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada; en caso de que se impugne una resolución negativa ficta, la autoridad debe expresar los hechos y el derecho en que la apoya; y, que en dicha contestación o hasta antes del cierre de la instrucción del juicio, la autoridad demandada puede allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

De igual manera, el tercero interesado podrá apersonarse en juicio, dentro de los 45 días siguientes a aquél en que se le corra traslado de la demanda, mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto. Deberá adjuntar a su escrito, el documento con el que acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca y, de ser el caso, el cuestionario para los peritos.

La parte actora en el juicio podrá ampliar la demanda, dentro de los 20 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, mediante un escrito al que deberá adjuntar las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que se presenten; en los casos en que se impugne una negativa ficta; contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación; en los casos en que se impugnen actos administrativos que no han sido notificados, o por lo menos no legalmente; y, cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, no sean conocidas por

la actora al presentar la demanda. En cuanto a la presentación de las pruebas y demás documentos operan las mismas reglas que para la demanda inicial.

El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de 20 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación, debiendo seguir la demandada las mismas reglas que para su contestación inicial.

Son incidentes de previo y especial pronunciamiento en el Juicio Contencioso Administrativo, con reglas especiales para su tramitación y que ocasionan la suspensión del juicio en el principal hasta que se resuelvan, los siguientes:

- a) La incompetencia en razón del territorio;
- b) La acumulación de autos;
- c) La nulidad de notificaciones;
- d) La interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia; y,
- e) La recusación por causa de impedimento.

Existe una peculiar e interesante figura jurídica en el Juicio Contencioso Administrativo, nos referimos a la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada que sólo pueden solicitar los particulares, y que puede tramitarse de dos maneras:

- a) Por medio de una solicitud ante la Sala del conocimiento, desde el escrito de demanda o por medio de otro presentado en cualquier tiempo, hasta que se dicte sentencia. En el auto que acuerde la solicitud se podrá decretar la suspensión provisional y contra el mismo no procede recurso alguno. Posteriormente, el Magistrado

Instructor dará cuenta a la Sala para que en el término máximo de 5 días, dicte sentencia interlocutoria que decrete o niegue la suspensión definitiva. En este caso, cuando la ejecución o inexecución del acto impugnado pueda ocasionar perjuicios al interés general, se negará la suspensión solicitada. Otra regla a seguir es que cuando sea procedente la suspensión o inexecución del acto impugnado, pero con ella se puedan ocasionar daños o perjuicios a la otra parte o a terceros, se concederá al particular si otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello pudieran causar si no se obtiene sentencia favorable en el juicio. Particularmente, tratándose de la suspensión contra el cobro de contribuciones, procederá previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda, requisito que no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del actor según apreciación del Magistrado, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago. Mientras no se dicte la sentencia interlocutoria de la que hablábamos, la Sala podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión provisional, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

b) En la vía incidental, que los particulares podrán promover ante el Magistrado Instructor hasta antes que se dicte sentencia, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, acompañando copia de los documentos en que se haga constar el ofrecimiento y, en su caso, otorgamiento de la garantía, así como de la solicitud de suspensión presentada ante la ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución. Mientras no se dicte la referida sentencia, la Sala podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique. En cuanto a la

tramitación del incidente, tenemos que en el auto que lo admita, el Magistrado Instructor ordenará correr traslado a la autoridad a quien se impute el acto, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de 3 días; asimismo, podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución. Si la autoridad es contumaz y no rinde el informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute el promovente, se tendrán éstos por ciertos. Dentro del plazo de 5 días a partir de que haya recibido el informe, o de que haya vencido el término para presentarlo, la Sala dictará resolución en la que decrete o niegue la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución o decida sobre la admisión de la garantía ofrecida. Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión o de admisión de la garantía, la Sala declarará la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a la misma e impondrá a la autoridad renuente una multa de una a tres veces el salario mínimo general del Distrito Federal, elevado al mes. Las autoridades pueden impugnar el otorgamiento de la suspensión, cuando estimen que se concedió indebidamente o no se ajustó a la ley, para lo cual se seguirán los trámites antes referidos.

En materia de pruebas, en el Juicio Contencioso Administrativo serán admisibles todas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades. Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia, en cuyo caso, el Magistrado Instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de 5 días exprese lo que a su derecho convenga. Por otra parte, es facultad del Magistrado Instructor acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia, figura que abordaremos a detalle más adelante.

Por lo que hace a la valoración de las pruebas, tenemos que hacen prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, sin embargo, si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado. Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que consten en las actas respectivas. Por otra parte, el valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas, queda a la prudente apreciación de la Sala. No obstante lo anterior, cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la Sala adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo anterior, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia.

En contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba, las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero; procede un medio de defensa denominado recurso de reclamación, el cual se interpondrá ante la Sala respectiva, dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución de que se trate, ante lo cual se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de 15 días para que exprese lo que a su derecho convenga, a menos que el acuerdo recurrido sea el que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, por desistimiento del demandante, caso en el que no es necesario el referido traslado. Posteriormente, sin más trámite se dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de 5 días, no pudiendo excusarse el Magistrado que haya dictado el acuerdo

recurrido. Es importante precisar que el artículo 242, del Código Fiscal de la Federación, en cita, establece que el recurso de reclamación se puede interponer "ante la Sala o Sección respectiva", señalamiento que a nuestro juicio carece de congruencia, en virtud de que las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no llevan a cabo la instrucción de los juicios, pues éstos se les turnan una vez que ha sido cerrada tal instrucción, siendo por ello que los Magistrados de las mencionadas Secciones, no se denominan Instructores, sino Ponentes.

En el Juicio Contencioso Administrativo existe la posibilidad de que las partes formulen alegatos por escrito, por medio de los cuales hagan valer las razones de hecho y de derecho que sean favorables a sus pretensiones, desvirtúen lo dicho por la contraria, destaquen los aspectos relevantes de la litis y, en general, argumenten lo que a su derecho convenga, sin introducir elementos nuevos a la controversia. El derecho para formular alegatos que sean considerados al dictar sentencia, se puede ejercer cuando el Magistrado Instructor, 10 días después de que haya concluido la substanciación del juicio, es decir, que no exista ninguna diligencia pendiente de realizar, como el desahogo de una prueba, o alguna otra cuestión pendiente que impida su resolución; notifique por lista el término de 5 días que tienen las partes para ello, transcurrido el cual, con alegatos o sin ellos, queda cerrada la instrucción *ipso iure*, es decir, sin necesidad de declaratoria expresa, procediéndose a dictar la sentencia que corresponda.

Cerrada la instrucción en el juicio, la Sala se encuentra ya en posibilidad de dictar sentencia, la cual se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos, dentro de los 60 días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción. Para este efecto el Magistrado Instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los 45 días siguientes a la fecha de que estamos partiendo y basta con que la mayoría de los Magistrados estén de acuerdo

con el, para que se quede como sentencia, en tanto que si hay un Magistrado disidente, éste podrá limitarse a expresar que vota en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días. Ahora bien, si el proyecto original no fuere aceptado por los otros Magistrados, el Instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el citado proyecto original podrá quedar como voto particular.

Las partes pueden formular excitativa de justicia ante el Presidente del Tribunal, si el Magistrado responsable no formula el proyecto respectivo dentro del plazo que tiene para ello, procediendo aquél en este caso a solicitar un informe a éste, quien deberá rendirlo en el plazo de 5 días. El Presidente dará cuenta al Pleno y si éste encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de 15 días para que el Magistrado formule el proyecto respectivo y si aun así no cumpliere con dicha obligación, será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Si la excitativa se promovió por no haberse dictado sentencia, a pesar de existir el proyecto del Magistrado responsable, el informe referido se pedirá al Presidente de la Sala o Sección respectiva, para que lo rinda en el plazo de 3 días y en el caso de que el Pleno considere fundada la excitativa, concederá un plazo de 10 días a la Sala o Sección para que dicte la sentencia y si ésta no lo hace, se podrá sustituir a los Magistrados renuentes o cambiar de Sección. Cuando un Magistrado en dos ocasiones hubiere sido sustituido conforme a lo anterior, el Presidente del Tribunal podrá poner el hecho en conocimiento del Presidente de la República.

Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben fundarse en derecho y resolver sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios. Se deben examinar primero aquéllas causales de ilegalidad que puedan

llevar a declarar la nulidad lisa y llana. Si se declara la nulidad por la omisión de requisitos formales o por vicios de procedimiento, se deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución. Se podrán corregir los errores que se adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación. Cuando se resuelva sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, se hará un pronunciamiento sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda. Cuando se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular.

Son causales para declarar la ilegalidad y la anulación de una resolución administrativa, la incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva; la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación; la existencia de vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la referida resolución; si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas; y, cuando la multicitada resolución administrativa, dictada en ejercicio de facultades discrecionales, no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

En la sentencia definitiva la Sala podrá reconocer la validez de la resolución impugnada, declarar su nulidad lisa y llana (supuestos los dos anteriores de sentencia meramente declarativa) o para determinados efectos (sentencia condenatoria), caso en el cual se deberá precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplir la sentencia, salvo que se trate de facultades discrecionales, por lo que para determinar lo anterior hay que remitirse a la naturaleza del acto, es decir, si proviene únicamente del ejercicio de dichas facultades, o de un procedimiento de pronunciamiento forzoso, como lo sería este último, alguna instancia o recurso administrativo promovido por el particular. También la sentencia podrá declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada. Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. En el caso de que se interponga algún medio de defensa, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia. En los casos de ilegalidad de la resolución impugnada por omisión de los requisitos formales, o por vicios del procedimiento, la Sala declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución, en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales. Las cuestiones aquí planteadas de técnica jurídica en el pronunciamiento de sentencias, que en muchas ocasiones no son fáciles de resolver, han sido, por decirlo de alguna manera, aclaradas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Contradicción de Tesis 2/97, en la Jurisprudencia número P./J. 45/98, que dice:

SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN,

QUE ESTABLECE ESE SENTIDO ANTE LA ACTUALIZACIÓN DE LA AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. El sentido de lo dispuesto en el último párrafo de la fracción III, del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, en cuanto a que el Tribunal Fiscal de la Federación debe emitir una sentencia de nulidad para efectos cuando se actualice la causal prevista en la fracción II, del artículo 238 del mismo ordenamiento legal, referente a la ausencia de fundamentación y motivación de la resolución impugnada, se desentraña relacionándolo armónicamente con el párrafo primero de esa misma fracción, dado que así se distingue la regla de que la sentencia puede declarar la nulidad de la resolución para determinados efectos y una excepción, cuando la resolución involucra las facultades discrecionales de la autoridad administrativa. Reconocida esa distinción en la hipótesis en que la resolución carece de fundamentación y motivación (artículo 238, fracción II), y la variada competencia que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación otorga al mismo tribunal, descuello, que para poder determinar cuándo la sentencia de nulidad debe obligar a la autoridad administrativa a dictar una nueva resolución, y cuándo no debe tener tales efectos, es necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada, a efecto de saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, o con motivo del ejercicio de una facultad discrecional. Cuando la resolución se dictó como culminación de un procedimiento o en relación con una petición, donde el orden jurídico exige de la autoridad un pronunciamiento, la reparación de la violación detectada no se colma con la simple declaración de nulidad, sino que es preciso que se obligue a la autoridad a dictar otra, para no dejar incierta la situación jurídica del administrado, en el sentido que sea, pero fundada y motivada. Consideración y conclusión diversa amerita el supuesto en que la resolución nace del ejercicio de una facultad discrecional de la autoridad, en la que opera la excepción señalada, dado que el tribunal, al declarar la nulidad de la resolución, no puede obligar a la autoridad administrativa a que dicte nueva resolución, porque equivaldría a que se sustituyera a la autoridad administrativa en la libre apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar que le otorgan las leyes, independientemente de que también perjudicaría al administrado actor en vez de beneficiarlo, ya que al darle ese efecto a la nulidad, se estaría obligando a la autoridad a actuar, cuando ésta, podría no encontrar elementos para fundar y motivar una nueva resolución, debiendo abstenerse de emitirla. Por la misma causa, la sentencia que declara nula una resolución infundada e inmotivada, emitida en ejercicio de facultades discrecionales, no puede impedir que la autoridad administrativa pronuncie una nueva resolución, en virtud de que con tal efecto le estaría coartando su poder de decisión, sin haber examinado el fondo de la controversia. Las conclusiones alcanzadas responden a la lógica que rige la naturaleza jurídica del nacimiento y trámite de cada tipo de resoluciones, según la distinción que tuvo en cuenta la disposición en estudio, de tal modo que en ninguna de las dos hipótesis viola la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, ya que si bien este dispositivo fundamental no establece la posibilidad de que ante la anulación de una resolución administrativa por falta de fundamentación y motivación, se obligue a la autoridad que la emitió, a que reiterare el acto de molestia, es inconcuso que cuando dicha autoridad, en virtud de las leyes que rigen su competencia, o con motivo de una instancia o recurso del demandante, debe pronunciarse al respecto, la sentencia anulatoria de su acto

infundado e inmotivado que la obligue a dictar otra resolución y hasta a indicarle los términos en que debe hacerlo, como establece la regla general de la disposición examinada, además de que tiene por objeto acatar el derecho de petición que garantiza el artículo 8º constitucional, viene a colmar la pretensión del particular, pues le asegura una resolución depurada conforme a derecho.

El Pleno o las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente o de las autoridades, pueden resolver los juicios con características especiales, ejerciendo para ello la llamada *facultad de atracción*. Se consideran juicios con tales características, los que tengan una determinada cuantía elevada o cuando para su resolución sea necesario establecer por primera vez la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar Jurisprudencia. Para el ejercicio de la facultad en comento, la petición deberá presentarse hasta antes del cierre de la instrucción y la presidencia del Tribunal será la encargada de comunicar lo que corresponda, igualmente antes de ese momento. Una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional remitirá el expediente original a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior, la que lo turnará al Magistrado Ponente que corresponda, conforme a las reglas que determine el Pleno del propio Tribunal.

En caso de que alguna de las partes estime contradictoria, ambigua u obscura una sentencia definitiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá promover por una sola vez, ante la Sala o Sección que la dictó, su aclaración, dentro de los 10 días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación, señalándose la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita. La aclaración se deberá resolver en un plazo de 5 días siguientes a la fecha en que fue interpuesta, sin que se pueda variar la sustancia de la sentencia. La aclaración no admite recurso alguno, se

reputará parte de la sentencia recurrida y su interposición interrumpe el término para la impugnación de aquella.

Existe un procedimiento especial al que puede ocurrir por una sola vez la parte afectada por el incumplimiento de una sentencia; nos referimos a la *queja*, con la cual se busca precisamente lograr el cumplimiento de los fallos del Tribunal.

La queja puede darse precisamente por repetición del acto anulado, exceso, defecto u omisión en el cumplimiento de la sentencia, o de la orden de suspensión definitiva de la ejecución, debiendo interponerse por escrito ante el Magistrado Instructor o Ponente, dentro de los 15 días siguientes a que surta efectos la notificación del acto o resolución que la provoca, en los tres primeros casos, o en cualquier momento, tratándose de los dos últimos. La tramitación de la queja contempla la petición de un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que se deberá rendir dentro del plazo de 5 días, vencido el cual, con informe o sin él, el Magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

El sentido en que se resuelva la queja puede ser declarando que hubo repetición de la resolución anulada, ante lo cual la Sala dejará sin efectos la resolución repetida; resolviendo que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, ante lo cual la Sala dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable 20 días para que de el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir; declarando que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, ante lo cual la Sala concederá al funcionario responsable veinte días para que de cumplimiento al fallo;

o bien, declarando que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, ante lo cual la Sala declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

La Sala también puede resolver la queja declarándola notoriamente improcedente, esto cuando se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, pero existiendo ésta, se debe ordenar instruir la como juicio.

Para finalizar este capítulo, estimamos conveniente abordar el aspecto importantísimo relativo a las notificaciones en el Juicio Contencioso Administrativo, pues de no llevarse a cabo estas siguiendo un procedimiento eficaz, las actuaciones realizadas dentro del proceso no tendrían sentido alguno, al no ser del conocimiento de las partes.

En el Juicio Contencioso Administrativo toda resolución debe notificarse, a más tardar, el tercer día siguiente a aquel en que el expediente haya sido tomado al actuario para ese efecto, asentando éste la razón del envío por correo, de la entrega de los oficios de notificación, así como de las notificaciones personales y por lista, o lo que corresponda, a continuación de la misma resolución, pues si no lo hace se le impondrá una multa y será destituido en caso de reincidencia.

El Código Fiscal de la Federación contempla los siguientes medios de notificación:

- a) Directamente en la Sala.
- b) De manera personal.
- c) Por correo certificado con acuse de recibo.
- d) Por transmisión facsimilar (fax).

- e) Por correo electrónico.
- f) Por oficio (a las autoridades).
- g) Por telegrama (también a las autoridades).

Las notificaciones a los particulares se harán en los locales de las Salas, si las personas a quienes deba notificarse se presentan dentro de las 24 horas siguientes a aquella en que se haya dictado la resolución. Cuando el particular no se presente, por regla general, se harán por lista autorizada que se fijará en sitio visible de los locales de las Salas, sin embargo, se harán personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, siempre que se conozca el domicilio del particular o el de su representante en territorio nacional, tratándose de las resoluciones en que se corra traslado de la demanda, de la contestación y, en su caso, de la ampliación, la que mande citar a los testigos o a un tercero, los requerimientos a la parte que debe cumplirlo, el auto de la Sala Regional que de a conocer a las partes que el juicio será resuelto por la Sala Superior, la resolución de sobreseimiento, la sentencia definitiva y aquellas que el Magistrado Instructor así lo ordene.

No obstante lo anterior, las notificaciones se podrán efectuar por transmisión facsimilar o electrónica, para lo cual se requiere que la parte que así lo solicite, señale su número de fax o dirección de correo personal electrónico, debiendo el actuario, a su vez, dejar constancia en el expediente de la fecha y hora en que se realizaron, así como de la recepción de la notificación, por lo que ésta se considerará efectuada legalmente, aun cuando hubiese sido recibida por una persona distinta al promovente o su representante legal. Las notificaciones que deban hacerse a las autoridades administrativas, se harán únicamente a la unidad administrativa a la que corresponda la representación en juicio del titular de la dependencia o entidad de la que

dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada, siempre por oficio o por vía telegráfica en casos urgentes.

Las notificaciones surten sus efectos el día hábil siguiente a aquel en que fueren hechas. En los casos de notificaciones por lista, se tendrá como fecha de notificación la del día en que se hubiese fijado. La notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, se entenderá legalmente efectuada cuando se lleve a cabo por cualquier medio por el que se pueda comprobar fehacientemente la recepción de los actos que se notifiquen. Asimismo, una notificación omitida o irregular se entenderá legalmente hecha a partir de la fecha en que el interesado se haga sabedor, por cualquier medio, de su contenido.

Las diligencias de notificación o de desahogo de alguna prueba, que deban practicarse en región distinta de la correspondiente a la sede de la Sala Regional en que se instruya el juicio, deberán encomendarse mediante exhorto a la Sala ubicada en aquélla región.

El panorama antes expuesto de las notificaciones, podemos concluirlo haciendo referencia a un tema estrechamente relacionado, que es el relativo al cómputo de los plazos, los cuales empezarán a correr precisamente a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación. Si están fijados en días, se computarán sólo los hábiles, es decir, aquellos en que se encuentren abiertas al público las oficinas de las Salas del Tribunal, durante el horario normal de labores. Si están señalados en periodos o tienen una fecha determinada para su extinción, se comprenderán los días inhábiles, no obstante, si el último día del plazo o la fecha determinada es inhábil, el término se prorrogará hasta el siguiente día hábil. Cuando los plazos se fijen por mes o por año, sin especificar que sean de calendario, se entenderá en el primer caso que el plazo vence el

mismo día del mes de calendario posterior a aquel en que se inició y en el segundo caso, el término vencerá el mismo día del siguiente año de calendario a aquel en que se inició. Cuando no exista el mismo día en los plazos que se fijan por mes, éste se prorrogará hasta el primer día hábil del siguiente mes de calendario.

3. EL PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO ANTE OTROS PRINCIPIOS QUE RIGEN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

3.1 Principio dispositivo.

Ugo Rocco apunta que *"según el principio de disposición de las partes, tanto el ejercicio de la acción y el desarrollo de la misma a través del proceso, como los límites de la acción misma, como la propia actividad del juez, se regulan en gran parte por la voluntad de los contendientes; es decir, las partes, como son dueñas de disponer del propio derecho substancial, disponen, asimismo, cuando la ley no establezca lo contrario, de la iniciación y del desarrollo del proceso. En cambio, el principio contrapuesto es el de la oficialidad, por el cual el juez, en el desenvolvimiento del proceso, es libre de obrar según su propio criterio, independientemente de la voluntad de las partes."*³⁷

Chiovenda hace la siguiente disertación en torno al principio que nos ocupa: *"Algunos lo consideran como un principio absoluto que sólo puede limitarse por normas expresas, como un homenaje a la voluntad de las partes en sí misma, como el derecho mismo de las partes a la disposición del derecho privado, reflejado en la tramitación del juicio; otros, más justamente, como un simple concepto directivo del*

³⁷ ROCCO, Ugo. *Teoría General del Proceso Civil*. Trad. Felipe de J. Tena, Ed. Porrúa, México, D.F., 1959, p. 409.

legislador, como un mero principio de oportunidad, fundado en la falta de aptitud de las relaciones privadas para ser vigiladas policíacamente por el Estado y en las mayores garantías que presenta la defensa de los derechos privados remitida a los particulares, por los mayores medios de defensa que da a los particulares el conocimiento de su interés... Los primeros niegan al Juez que se ocupe de los hechos que la parte no quiere someterle, excluyen todo derecho de interrogar a las partes para suplir sus deducciones y algunos llegan a creer que el Juez queda vinculado por una confesión de hechos imposibles. Los primeros encuentran en los amplios poderes instructorios que tiene el Juez penal y el administrativo una confirmación de su principio, en cuanto en los juicios penales y administrativos está directamente interesado el Estado; los segundos descubren una confirmación del suyo, en cuanto la instrucción oficial en aquellos juicios es más fácil."³⁸

Este principio procesal, al pugnar por la predominante actividad de las partes, implica varias cuestiones a saber:

- El Tribunal sólo puede actuar a petición de parte, es decir, no puede dar inicio al proceso oficiosamente.
- Las partes deben facilitar al Tribunal los hechos y las pruebas necesarios para resolver.
- El Tribunal sólo puede resolver respecto de lo pedido.
- El Tribunal sólo puede ocuparse en su resolución de los argumentos planteados por las partes.

³⁸ CHIOVENDA, citado por GUASP, Jaime, en la obra "Juez y Hechos en el Proceso Civil". Bosch Casa Editorial, Barcelona, España, 1943. p. 46.

De lo anterior tenemos que virtud al principio dispositivo, el proceso se encuentra dominado por la actuación de las partes, existiendo una gran limitación a los poderes del juez.

Sin embargo, este principio no rige estrictamente en el Juicio Contencioso Administrativo, debido al interés que tiene el Estado dentro del proceso, ante lo cual cobra gran importancia un principio opuesto, también llamado de oficialidad, basado en el respeto al orden público y con ello en la necesidad de una resolución más apegada a la realidad y a la justicia, por lo que nos encontramos ante el hecho de que si bien la instancia de parte es imprescindible para echar a andar la maquinaria jurisdiccional, cada vez se deja sentir con más fuerza la tendencia de que el juzgador deje de ser sólo un mero espectador en la integración del juicio, con un campo de acción estrecho, maniatado al resolver según los resultados de tal integración, para convertirse en un ente importante en la creación del derecho, con poderes amplios en busca del resguardo del orden público y, consecuentemente, de la justicia.

3.2 Principio de igualdad procesal.

Ugo Rocco nos dice que *"según este principio las partes, al ejercitar el derecho de acción y el correlativo de contradicción en juicio, deben estar en posición de perfecta paridad e igualdad, de modo que las normas que disciplinan su actividad no pueden constituir, frente a una de las partes en juicio con daño a la otra, una situación de ventaja o privilegio."*³⁹

³⁹ ROCCO, Ugo. Op. Cit. p. 408.

Leopoldo Rolando Arreola Ortiz sostiene que *"este principio se encuentra dentro de los que regulan el Procedimiento Contencioso Administrativo, y significa que toda persona al acudir a un proceso, tiene las mismas cargas procesales que su contraparte, así como las mismas oportunidades de defensa, encontrando ello su fundamento constitucional, en los artículos 14, 16 y 17 de nuestra Carta Magna."*⁴⁰

Gustavo Arturo Esquivel Vázquez afirma que el principio de igualdad *"consiste en que las partes del proceso deben gozar del mismo trato y oportunidades de hacer valer sus derechos, pero que este principio no es estrictamente aplicable al procedimiento Contencioso Administrativo, pues en el mismo la autoridad goza de privilegios en cuanto a la conformación de las partes y a la presunción de validez de la resolución impugnada, mientras que el gobernado se ve favorecido igualmente con un privilegio al encontrarse siempre en aptitud de interponer el Juicio de Amparo, en tanto que es restringida la interposición del Recurso de Revisión para las autoridades administrativas."*⁴¹

De conformidad con las anteriores ideas, estimamos que las partes en el Juicio Contencioso Administrativo no gozan estrictamente de igualdad, en virtud de que la autoridad emisora de la resolución que se impugna, goza de beneficios institucionales fuera del juicio, tales como sus facultades de ejecución, en muchos casos, y en general su actuación bajo el imperio del Estado, mientras que dentro del juicio se ubica en un plano superior al de la parte actora, con el simple y contundente hecho de que sus actos y resoluciones gozan de la presunción de legalidad, en términos del artículo 68, del Código Fiscal de la Federación, surgido bajo el argumento, por una parte, de que la

⁴⁰ ARREOLA ORTIZ, Leopoldo Rolando. Op. Cit. p. 269.

⁴¹ ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo. *"Principios Fundamentales del Procedimiento Contencioso Administrativo"*. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, *"Reunión Nacional de Magistrados 2000"*, México, D.F., 2001. pp. 240 y 241.

autoridad antes de emitir su resolución ha instruido ya, generalmente, un expediente, y por otra parte, de que la Administración Pública, por su calidad de órgano del Estado, encargada de observar la ley, ajena a intereses propios diversos del interés público, no es normal que dicte resoluciones arbitrarias o dictadas con base en datos inexactos; presunción la anterior que se ve extendida en la práctica y según la interpretación jurisdiccional, no sólo a favor de autoridades estrictamente fiscales, sino administrativas en general. Tal presunción es un de gran peso frente a los particulares, a quienes corresponde destruirla mediante pruebas y argumentos para lograr su pretensión.

A manera de ejemplo cabe invocar el criterio sustentado por el Tribunal Fiscal de la Federación en la Tesis N° II-TASR-XIV-377, que reza:

PRESUNCION DE VALIDEZ CONTENIDA EN EL ARTICULO 68 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.- ES APLICABLE A RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS.- El artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, establece los supuestos de competencia que tiene dicho órgano de control de legalidad, en tal virtud es indudable que la presunción de validez prevista en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación le es aplicable a todos aquellos actos emitidos por autoridad administrativa, que se controvertan a través del juicio de nulidad, por estar regido el procedimiento por dicho Ordenamiento Legal.

No obstante, también es cierto que en el Juicio Contencioso Administrativo el principio de igualdad procesal juega un papel preponderante, bastando dar un recorrido en cuanto a los principales aspectos y etapas del proceso para apreciar su aplicación, y debe operar lo más ampliamente posible, pero siempre que con ello no se sacrifiquen aspectos más importantes en aras de una resolución más justa, pues el perseguir esta finalidad debe ser la prioridad por excelencia dentro de un proceso jurisdiccional, para lo cual sirven al juzgador las excepciones al principio de estricto derecho.

3.3 Principio de imparcialidad.

Este es un principio procesal que rige la actuación del juzgador, en el sentido de que éste, como nos dice Leopoldo Rolando Arreola Ortiz, *"no debe tener ningún interés que lo lleve a inclinarse a favor de alguna de las partes, tanto en la tramitación del juicio, como en el juzgamiento"*.⁴²

Dicho principio se encuentra contenido a nivel constitucional en el artículo 17 de nuestra Carta Magna, por cuanto establece el derecho que toda persona tiene a que se le administre justicia por los Tribunales que emitirán sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Por lo que respecta a la materia que nos atañe, la ley secundaria, en este caso el Código Fiscal de la Federación, deja ver el principio de imparcialidad en que también se encuentra inspirado el Juicio Contencioso Administrativo, en sus artículos 204, 205, 225 y 226, al regular los impedimentos, que deben dar lugar a la excusa, o bien, a la recusación de los Magistrados del Tribunal.

Los impedimentos se encuentran actualmente previstos en el artículo 204 del ordenamiento en cita, el cual establece que los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa estarán impedidos para conocer de un asunto, cuando tengan interés personal en el negocio, sean parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad; hayan sido patronos o apoderados en el mismo negocio, tengan amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes,

⁴² ARREOLA ORTIZ Leopoldo Rolando. Op. Cit. p. 274.

hayan dictado el acto impugnado o intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución, figuren como parte en un juicio similar, pendiente de resolución; o bien, estén en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.

En términos del artículo 205 del citado Código, los Magistrados deben de excusarse del conocimiento de los asuntos en que se actualice alguno o algunos de los supuestos señalados en el párrafo anterior, expresando concretamente en qué consiste el impedimento, lo cual debe ser calificado por el Presidente del Tribunal, y en caso de que no lo hagan, las partes pueden recusarlos, siguiendo el procedimiento previsto en los artículos 225 y 226 del ordenamiento referido, en donde resuelve el Pleno del propio Tribunal Federal.

Con base en lo anterior tenemos que el principio de imparcialidad opera en el Juicio Contencioso Administrativo, incluso sobre el llamado principio de *"inmutabilidad del juez de la Instrucción"*, al amparo del cual una vez designado el Magistrado Instructor, debe seguir siendo el mismo durante todo el proceso y sólo puede ser reemplazado en casos muy raros, como los que hemos señalado, en donde existe un impedimento que debe dar lugar a la excusa, en aras del multicitado principio de imparcialidad, teniendo éste como finalidad el evitar, en la mayor medida posible y objetiva, que a lo largo del proceso o en el fallo mismo, pueda presentarse alguna inclinación jurídicamente injustificada en favor de una de las partes, lo cual lo entendemos claramente por lo que respecta a la secuela procesal antes del fallo, ya que en éste, aunque pudiera haber parcialidad de un Magistrado, no debemos perder de vista que dicho fallo es una resolución colegiada, en donde el papel que juegan los otros dos Magistrados, o el otro, cuando se trate de mayoría de votos, es de gran trascendencia

para lograr la imparcialidad, ya que tienen que estar de acuerdo con el sentido de la sentencia.

Por otra parte, estimamos que los impedimentos que establece el artículo 204 antes referido, no siempre pueden resultar los idóneos para conseguir la imparcialidad del juzgador, ya por lo que se refiere a la amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representante, así como lo que llama la ley, las demás situaciones que puedan afectar la imparcialidad en forma análoga o más grave que las que menciona; son cuestiones que pueden resultar en gran medida subjetivas, en donde ni el mismo juzgador puede darse cuenta, por ejemplo, de en qué medida dicha amistad o enemistad puede afectarle para resolver en cierto sentido, para que de ser el caso pueda excusarse; en tanto que esos elementos de impedimento, así como el interés personal del Magistrado, u otros, según el caso, pueden resultar prácticamente de imposible comprobación para las partes, a fin de que puedan conseguir una recusación.

Ahora bien, consideramos que este principio no puede ni debe verse menoscabado ante las excepciones al principio de estricto derecho, toda vez que éstas deben descansar siempre sobre bases objetivas y legales, producto de fuentes del derecho positivo, como son la propia ley y la Jurisprudencia, y precisamente en aras de la imparcialidad, no deben dejarse al arbitrio del juzgador, sino estar perfectamente reguladas, pues el ejercicio de la función pública no debe beneficiar a unos en perjuicio de otros, con base en preferencias personales.

3.4 Principio de congruencia.

Este principio tiene dos vertientes, llámaseles congruencia interna y congruencia externa, siendo que esta última, tal y como lo apuntábamos en el Capítulo

Primero, punto 1.1.3, muchos autores la identifican con lo que se entiende y nosotros identificamos como estricto derecho.

Así las cosas, se dice que la sentencia debe ser congruente no sólo consigo misma (congruencia interna), sino también con la litis (congruencia externa).

En palabras de Eduardo Pallares, la congruencia interna "*consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí*"⁴³; por lo que en ese sentido podríamos afirmar que en el Juicio Contencioso Administrativo una sentencia es incongruente internamente cuando sus considerandos se encaminan a declarar la nulidad de la resolución impugnada, y en sus puntos resolutivos sostiene la validez de ésta. Dicho autor agrega que "*la congruencia externa exige que la sentencia haga ecuación con los términos de la litis.*"⁴⁴ Esto implica que debe haber una igualdad, una correspondencia, entre la litis y la sentencia, luego entonces, si ésta no corresponde a aquélla, podría afirmarse en términos del derecho procesal común, que habrá una violación al principio en análisis.

José Becerra Bautista afirma que "*la congruencia significa que el juzgador debe analizar y resolver todos los puntos controvertidos que las partes han sometido a su consideración soberana y que debe resolver sólo esos puntos. En otras palabras, el juzgador debe limitarse a los puntos controvertidos y a las cuestiones planteadas, pero resolverlos todos, sin dejar alguno pendiente.*"⁴⁵

⁴³ PALLARES, Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil". 10ª edición, Ed. Porrúa, México, D.F., 1977. p. 624.

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ BECERRA BAUTISTA, José. "El Proceso Civil en México". Ed. Porrúa, México, D.F., 1980. p. 171.

Así tenemos que el principio de congruencia es una regla de oro en materia civil, pues se desprende de lo preceptuado por los artículos 222 y 349, del Código Federal de Procedimientos Civiles, que establecen lo siguiente:

Artículo 222.- Las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias, comprendiendo, en ellas, los motivos para hacer o no condenación en costas, y terminarán resolviendo con toda precisión los puntos sujetos a la consideración del tribunal, y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.

Artículo 349.- La sentencia se ocupará exclusivamente de las personas, cosas, acciones y excepciones que hayan sido materia del juicio.

De los anteriores preceptos se desprende que el principio de congruencia rige de manera contundente en el procedimiento común, cuyas disposiciones que lo regulan en materia federal se aplican supletoriamente al Juicio Contencioso Administrativo, sin embargo dicho principio aplica *a priori* dentro del referido Juicio, pues no debemos perder de vista que choca con las excepciones al principio de estricto derecho que autoriza el Código Fiscal de la Federación, como es el análisis de la ausencia total de fundamentación o motivación en la resolución impugnada, o de la incompetencia de la autoridad para dictarla, por citar unos ejemplos, aunque tales aspectos no se encuentren dentro de los puntos litigiosos, mientras que también choca con lo dispuesto por el artículo 237, segundo párrafo, del ordenamiento en cita, que autoriza a no resolver todos los puntos sujetos a consideración del Tribunal, al establecer que cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquellas que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana, pues la anterior disposición ha sido interpretada en el sentido de que ante lo fundado de una de esas causales, ello es suficiente para anular la resolución impugnada y es ocioso analizar las demás que pudieran producir el mismo resultado o uno diferente. Así lo ha

sostenido el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, como se aprecia en la tesis número VIII.2o.27 A, que establece:

SENTENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE DECLARA LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. HACE INNECESARIO EL ESTUDIO DE DIVERSAS CAUSALES DE ILEGALIDAD QUE PUDIERAN PRODUCIR EL MISMO EFECTO. De la interpretación del artículo 237, primero y segundo párrafos, del Código Fiscal de la Federación vigente, se advierte que consigna el principio de congruencia tocante a que la responsable debe ocuparse de todos y cada uno de los puntos controvertidos; pero el principio sufre una excepción cuando en el caso se alegan diversas causales de ilegalidad del acto administrativo fiscal que ven al fondo de la cuestión planteada y no a vicios formales o de procedimiento, porque al declarar fundada una causal de nulidad que trajo como consecuencia la invalidez lisa y llana del acto combatido, resulta ocioso exigir el estudio de los demás conceptos de anulación que atañen al fondo del negocio, pues cualquiera que fuere su análisis, no variaría el sentido ni la consecuencia de la nulidad decretada, pues el análisis de los repetidos motivos de ilegalidad iría en contra de la práctica de la impartición de justicia que debe ser, en términos del artículo 17 constitucional, pronta, completa e imparcial. Por otra parte, el decretar la nulidad lisa y llana del acto fiscal combatido no produce un estado de indefensión, pues en el caso de que la demandada interponga recurso de revisión fiscal, aunque la responsable sólo haya examinando una causal de ilegalidad por considerarla fundada y suficiente, una vez interpuesta la revisión fiscal o medio de impugnación que pueda hacer valer la autoridad demandada, el Tribunal Colegiado de Circuito a quien corresponda conocer del mismo, de estimar fundados los agravios opuestos y pronunciarse en el sentido de revocar la resolución de la Sala, lógica y jurídicamente tendría que ordenar a ésta que llevara a cabo el análisis de los conceptos de anulación cuyo estudio omitió. Además, el orden lógico del análisis de los conceptos de nulidad estriba en que, primero, deberán analizarse los motivos de ilegalidad que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución y si alguna resultó fundada, es suficiente para declarar la nulidad aludida, sin que sea necesario estudiar los siguientes motivos de invalidez, pues por su naturaleza, en términos del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, produce la nulidad citada y excluye el estudio de las restantes.

Por otra parte, Manuel Lucero Espinosa expresa que *"la congruencia implica la relación que debe existir entre lo aducido por las partes y lo resuelto por el juzgador"*⁴⁶; definición clásica de congruencia externa, que se apega más a lo que entendemos por principio de estricto derecho.

⁴⁶ LUCERO ESPINOSA, Manuel. *"Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación."* Ed. Porrúa, México, D.F., 1999. p. 204.

La Magistrada Consuelo Villalobos Ortiz sostiene que el principio de congruencia *"se refiere a que en la sentencia se analizarán las cuestiones que fueron planteadas por las partes en relación con el acto impugnado, y que conforman la litis en el juicio, la litis planteada; por lo tanto, la sentencia debe ser congruente con esa litis planteada, esto quiere decir que no es correcto técnicamente que la sentencia desviara esa litis o que incorporara cuestiones que no están en la litis o que la mal interpretara y que por lo tanto, no se resuelve la litis en la forma en que fue planteada, todo lo cual podría llevar a que la cuestión no se resolviese en los términos que efectivamente fueron expuestos en el procedimiento, luego entonces, la litis debe atender desde luego a la demanda, a la contestación de la demanda, a las ampliaciones si es que hubo, de la demanda o, de la contestación, y por supuesto, ello en relación con la resolución impugnada en cuanto a su contenido, y por supuesto a partir de sus motivos y de sus fundamentos."* De la anterior definición advertimos que *a priori*, la Magistrada Villalobos desestima la aplicación en el Juicio Contencioso Administrativo de las excepciones al principio de estricto derecho, no obstante lo anterior, en relación con lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 238, penúltimo párrafo, agrega que *"la competencia del emisor de la resolución, y la fundamentación y motivación del acto, desde luego son dos aspectos esenciales de legalidad de todo acto administrativo y cuando se advirtiese por el juzgador, que estos requisitos de legalidad que deben ser claros y que en el caso concreto apareciesen como manifiestamente no acreditados, entonces, de oficio pueden y deben estudiarse."*⁴⁷

El llamado que hace el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación a que en el juicio se busque *"resolver la cuestión efectivamente planteada"*, no es más que

⁴⁷ VILLALOBOS ORTIZ, María del Consuelo. *"La Sentencia en el Juicio Contencioso Administrativo Federal"*, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, *"Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Especialización en Materia Procesal Fiscal"*, Tomo III, segunda parte. México, D.F., 2001. pp. 36-38.

una manifestación del principio de congruencia, que a su vez recoge el artículo 349 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia contenciosa administrativa, al señalar que *"la sentencia se ocupará exclusivamente de las personas, cosas, acciones y excepciones que hayan sido materia del juicio"*, lo cual constituye una disposición que precisamente al ser supletoria, sucumbe al chocar con lo expresamente dispuesto por el primer ordenamiento invocado, por cuanto autoriza a que en ocasiones la sentencia se ocupe de cuestiones que no hayan sido hechas valer, como la ausencia total de fundamentación o motivación en la resolución impugnada, o la incompetencia de la autoridad para dictarla, aspectos que ya hemos apuntado.

En relación con el principio en comento podemos concluir que en su vertiente denominada congruencia interna, es inviolable dentro del Juicio Contencioso Administrativo, pues es inadmisibles que una sentencia sea contradictoria consigo misma. En cuanto a la congruencia externa, a su vez la podemos subdividir en otras dos vertientes, la primera implica que se deben resolver todas las cuestiones planteadas, mientras que la segunda implica que exclusivamente debe haber pronunciamiento respecto de tales cuestiones; ambas vertientes tienen importantes excepciones dentro del referido juicio, mismas que ya hemos señalado y sobre las que habremos de abundar más adelante, luego entonces, el principio de congruencia externa no opera ciegamente en la materia que nos ocupa.

3.5 Principio de legalidad.

El principio de legalidad, según el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *"establece que todo acto de los órganos del Estado, debe encontrarse fundado y motivado por el derecho en vigor, esto es, el principio de legalidad demanda la sujeción*

de todos los órganos estatales al derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales, debe tener su apoyo estricto en una norma legal (en sentido material), la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución. En este sentido, el principio de legalidad constituye la primordial exigencia de todo 'Estado de Derecho' en sentido técnico".⁴⁸

Este principio, nos dice Consuelo Villalobos Ortiz⁴⁹, *"es uno de los rectores del estado de derecho, junto con los de justicia, igualdad y seguridad jurídica, expresado en nuestra Constitución Política (artículos 14 y 16), como salvaguarda de los derechos del hombre, constituyéndose así en garantía individual dentro del orden jurídico, que implica una limitación al ejercicio del poder público".*

Para Gustavo Arturo Esquivel Vázquez, *"el principio de legalidad se observa en cuanto las actuaciones del juzgador se fundan y respaldan en la ley"*⁵⁰, según lo disponen los artículos 237 del Código Fiscal de la Federación y 219 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, al establecer que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como todo tipo de resoluciones que dicte, expresarán sus fundamentos de derecho.

Sergio García Ramírez considera que *"de la Ley proviene el guión para el desempeño del servidor público. Ella dicta las acciones y las abstenciones. El Estado de Derecho abarca ambas cosas: lo que el Estado debe hacer en bien del individuo y de la sociedad, constituida en comunidad política, y por lo que debe omitir con el mismo*

⁴⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo IV. Op. Cit. p. 3023.

⁴⁹ VILLALOBOS ORTIZ, María del Consuelo. "El Principio de Legalidad en su ámbito de aplicación ante el Tribunal Fiscal de la Federación". Tribunal Fiscal de la Federación, 1ª Reunión Nacional de Magistrados. México, D.F., 1992. p. 121.

⁵⁰ ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo. Op. Cit. p. 236.

*propósito tutelar o redentor. Sólo existe un Estado de Derecho cuando éste omite lo que no le está permitido y hace lo que le está atribuido.*⁵¹

Consideramos que el principio de legalidad, al estar consagrado como una garantía individual, en el sentido de que los actos de autoridad deben estar apoyados en la ley, lo cual responde al interés general, es un principio que por ese hecho rige el proceso en todos y cada uno de los actos que dentro de él se lleven a cabo, por tal razón, cuando el juzgador aplique las excepciones al principio de estricto derecho, es porque existe un respaldo legal que se lo permite, a fin de no lesionar el recto ejercicio de la función pública que desempeña.

3.6 Principio *iura Novit Curia*.

Este principio, según Jorge W. Peyrano *"se traduce en la necesaria libertad con que debe contar el sentenciante para subsumir los hechos alegados y probados por las partes, dentro de las previsiones normativas que rijan el caso. Libertad que subsiste aun en la hipótesis de que los litigantes hubieran invocado la aplicabilidad de otras disposiciones"*.⁵²

Resulta asimismo ilustrativo citar las consideraciones de Piero Calamandrei respecto del principio en comento, por cuanto afirma que *"El principio iura novit curia no significa solamente que el juez, como órgano del Estado, tiene el deber de conocer la ley aun cuando las partes la ignoren o no la entiendan, sino que significa, además, que tiene, lo mismo que cualquier particular, el poder de poner en obra a este*

⁵¹ GARCIA RAMIREZ, Sergio, citado por RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *"Ética del Juzgador, Consideraciones Fundamentales"*, 2ª Edición. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1997. pp. 31 y 32.

⁵² PEYRANO, Jorge W. *"El Proceso Civil, Principios y Fundamentos"*, Ed. Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1978. p. 96.

fin, aun fuera del proceso, todos los medios de investigación que el estudioso puede servirse para procurarse el conocimiento del derecho históricamente vigente. Los métodos que pueden guiar al juez para conocer exactamente cuáles son los textos que regulan la materia sobre la cual es llamado a juzgar, no difieren de aquellos que debe seguir el historiador para reconstruir la legislación que estaba en vigor en la época remota objeto de su estudio... el derecho procesal no prohíbe al juez las iniciativas y las curiosidades, cuando éstas se dirigen a colmar las lagunas de su cultura jurídica⁵³. Asimismo este destacado jurista italiano afirma que "no basta que los magistrados conozcan a la perfección las leyes escritas; sería necesario que conocieran perfectamente también la sociedad en que esas leyes tienen que vivir. El tradicional aforismo *iura novit curia* no tiene valor práctico alguno si no se le agrega éste: *mores novit curia* (la curia conoce las costumbres)."⁵⁴

Sobre el principio en comento el Magistrado Luis Humberto Delgadillo nos dice: "el aforismo *iura novit curia* puede ser traducido como 'el juez conoce los derechos', aunque debe señalarse que existe controversia respecto al alcance que debe dársele a los términos empleados para expresarlo, ya que en ocasiones se ha pretendido dar a la palabra '*iura*', atendiendo a que es plural, el significado de 'derechos subjetivos', mientras que también se considera que puede utilizarse el singular '*ius*' que se refiere al derecho sustantivo, pero existe cierta aceptación general respecto a que el citado axioma se refiere a las normas jurídicas, especialmente las que tienen carácter legislativo y nacional, ya que el conocimiento de los derechos subjetivos implica el acreditamiento de las pretensiones de las partes dentro del juicio y no sólo el derecho sustantivo invocado y aplicable en la controversia, que en realidad constituye la materia del principio que

⁵³ CALAMANDREI, Piero. "Estudios sobre el Proceso Civil". Traducción de Santiago Sentís Melendo, Ed. Bibliográfica OMEBA, Buenos Aires, Argentina, 1961. p. 113.

⁵⁴ CALAMANDREI, Piero. "Elogio de los Jueces Escrito por un Abogado", traducción de Santiago Sentís Melendo. Ed. OXFORD University Press, colección Grandes Clásicos del Derecho, México, D.F., 2000. p. 79.

analizamos" y agrega: "con esta expresión latina surgida probablemente desde la Edad Media, se quiere significar que las normas jurídicas deben ser conocidas y aplicadas por el juzgador aun cuando las partes no las invoquen o lo hagan erróneamente, y está estrechamente vinculada con otro aforismo que se ha utilizado con frecuencia para complementar el que nos ocupa: *da mihi factum, dabo tibi ius*, con lo que se quiere decir que el juzgador solicita de las partes los hechos de la controversia, pero que al propio órgano jurisdiccional le corresponde aplicar el derecho para resolver la litis."⁵⁵

El principio procesal *iura novit curia* se encuentra consagrado en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, en cuanto establece que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y que las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

Respecto del principio procesal "*iura Novit Curia*" que hemos citado, donde la voz "*Curia*" significa "*corte*" o "*tribunal*", la voz "*Novit*" quiere decir la acción que efectúa la Curia, que es "*conocer*", y la voz "*iura*" implica el plural de "*ius*", "*derecho*", para convertirse en "*derechos*", "*leyes*" o "*conjunto de normas*"; podemos resumirlo en que implica un poder del juzgador para apartarse de las argumentaciones jurídicas de las partes y resolver con base en el derecho aplicable, corrigiendo para ello, ya sea sólo la cita de los preceptos invocados, o incluso el ordenamiento mismo, de manera que su alcance es en el sentido de que al actor, y en términos generales a las partes, corresponde exponer los hechos, y al juzgador la respuesta jurídica del caso.

⁵⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "La Facultad de Suplir las Deficiencias en los Argumentos de las partes - Alcanza del Principio *iura Novit Curia*". Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, "Reunión Nacional de Magistrados 2000". México, D.F., 2001. pp. 359 y 360.

Esta última postura, en cuanto a la corrección de la cita del ordenamiento que se considera aplicable, aun es objeto de interpretación y de criterios particulares de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero ha sido adoptada por la Segunda Sección de la Sala Superior de ese órgano jurisdiccional, en la tesis N° IV-P-2aS-132, que señala:

PODERES DEL JUEZ, CUANDO LAS PARTES EQUIVOCAN SUS ARGUMENTOS DE DERECHO.- La evolución interpretativa del juicio de amparo ha influido en forma importante en la interpretación de las disposiciones relacionadas con el juicio contencioso administrativo. Así, instituciones incorporadas de la casación al amparo directo, repercutieron en una interpretación rigorista efectuada por el Tribunal Fiscal de la Federación y convalidada en su tiempo por el Poder Judicial de la Federación; sin embargo, nuestro máximo Tribunal ha ido, a través de una construcción pretoriana, atenuando el rigor formal. Por lo que este Tribunal, con fundamento en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, ha considerado que resolver la cuestión efectivamente planteada, lo obliga a distinguir entre la fuerza vinculante de los hechos llevados a juicio y la obligación que tiene el juez de conocer y aplicar el derecho. De conformidad con el artículo citado, el Tribunal queda vinculado por las razones de hecho expuestas por las partes. Lo anterior resulta de la necesidad de respetar el principio de contradicción; únicamente los hechos notorios se excluyen de la regla, ya que no necesitan ser probados. Por otra parte, las razones de derecho no vinculan al juzgador con la misma fuerza. El juez está obligado a conocer el derecho, conforme al principio *lura Novit Curia*, principio general de derecho que el Código Fiscal de la Federación recoge en el propio artículo 237 al establecer que el Tribunal debe fundar sus sentencias en derecho. Por lo tanto, los poderes del juez para resolver conforme a derecho, están, en primer término, limitados por la causa petendi. Así, el Tribunal no puede dar algo diferente de lo pedido o en mayor cantidad ni por una causa distinta, salvo que la Ley autorice la suplencia de la demanda o la causa sea de orden público. En el contencioso administrativo mexicano el juez tiene otro límite, no puede cambiar los fundamentos y motivos de la resolución impugnada, pero no debe confundirse dicha resolución con los argumentos formulados en la apelación. En tal virtud, mientras se respete la causa petendi y no se alteren los fundamentos y motivos de la resolución impugnada, el Tribunal tiene la facultad, poder que es simultáneamente deber, de apartarse de los argumentos de derecho, presentados por la autoridad en su recurso, aun cuando el particular esté de acuerdo con dicha argumentación.

Con base en lo anterior, no consideramos que el principio *lura Novit Curia* constituya una excepción al principio de estricto derecho, bajo la forma de suplencia de la queja o defensa deficientes, pues es más bien una *suplencia del error* en que incurren

las partes al citar las normas jurídicas que estiman aplicables al caso concreto, sea en cuanto a los preceptos de un ordenamiento legal o en cuanto a éste mismo, en donde el juzgador, como perito del derecho, en la sentencia puede y debe corregir la equivocada citación, examinando en su conjunto los conceptos de impugnación y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos expuestos, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, lo cual no entraña ni la alteración de los hechos ni de los argumentos en cuanto al fondo, o sea, de la litis.

También robustece lo antes expuesto, en lo substancial, la Jurisprudencia número 49/96, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Contradicción de Tesis 28/95, que reza:

SUPLENCIA DE LA QUEJA Y SUPLENCIA ANTE EL ERROR EN JUICIOS DE AMPARO. DIFERENCIAS. Estos dos conceptos tienen en común que se apartan del principio de estricto derecho, pero se diferencian en que la suplencia de la queja sólo opera en las situaciones y respecto de los sujetos que señala el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, pudiendo llegar el juzgador, válidamente, hasta la integración total del concepto o agravio omiso; en cambio, la suplencia ante el error, prevista en el artículo 79 del mismo ordenamiento, que apareció por primera vez en el artículo 42 de la Ley de Amparo de 1882 y se reitera en los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 1897 y 1908, opera en todos los casos, situaciones y sujetos, incluyendo los que no admiten la suplencia de la queja, debiendo señalarse que esta Suprema Corte interpreta el indicado artículo 79 en el sentido de que su aplicación no se circunscribe a la corrección del error en la cita de los preceptos constitucionales o legales, sino que con mayor amplitud, la suplencia ante el error procede, inclusive, cuando no se cite ningún artículo constitucional o legal, siempre que el recurrente dé los argumentos lógicos jurídicos necesarios o aptos para que el juzgador – como conocedor del derecho que es –, se pronuncie al respecto.

4. REGULACIÓN EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO Y SUS EXCEPCIONES DENTRO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

4.1 Regulación del principio de estricto derecho.

El artículo 197, del Código Fiscal de la Federación, establece que los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por las disposiciones del Título VI del propio ordenamiento y a falta de disposición expresa, se aplicarán supletoriamente las del Código Federal de Procedimientos Civiles, en tanto que no contravengan las del procedimiento contencioso.

Ahora bien, el artículo 237, del propio Código, es el que establece básicamente el *principio de estricto derecho*, por lo que estimo conveniente a efecto de desarrollar el presente capítulo, transcribir dicho numeral:

Artículo 237. 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 una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una 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.

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

El precepto anteriormente transcrito deja en claro diversas cuestiones: entre ellas, que el Juicio Contencioso Administrativo no es un proceso oficioso, sino a instancia de parte, por tanto, debe mediar una demanda por parte del actor. Asimismo, establece que de dicha demanda debe necesariamente deducirse una pretensión en relación con una resolución impugnada, pretensión que debe resolverse a través de la sentencia que se dicte.

El precepto en análisis continúa señalando que la sentencia de la Sala del Tribunal, debe analizar primeramente aquellas causales de ilegalidad, en caso de que se hagan valer varias, que puedan conducir a declarar una nulidad lisa y llana; disposición la anterior de la que se desprende que la pretensión deducida por el demandante, debe plasmarse a través de causales de ilegalidad, técnicamente denominadas por el artículo 208, fracción VI, del propio Código, como *conceptos de impugnación*.

Lo anterior nos lleva a vislumbrar el *principio de estricto derecho* que rige al Juicio Contencioso Administrativo, principio en virtud del cual el juzgador, en este caso la Sala, debe resolver la pretensión que se deduzca de la demanda, con base en los argumentos vertidos por la parte demandante, refutados posteriormente con los de la demandada, a fin de dirimir la controversia planteada.

El examen en su conjunto de los agravios y causales de ilegalidad, así como de los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, *"implica relacionar la crítica del acto impugnado, esbozada tanto en los hechos como en los conceptos de impugnación, pero, si en la narración de hechos se emite un juicio axiológico y al Tribunal corresponde, en su caso, interpretar la crítica y relacionarla con lo expuesto en los conceptos de impugnación, tal circunstancia no implica suplir la deficiencia de los conceptos de impugnación"*⁵⁶.

En resumen, el examen integral de la demanda, del cual se pueden obtener incluso conceptos de impugnación implícitos, no implica una excepción al principio de estricto derecho, al amparo del cual en cada concepto de impugnación debe expresarse claramente la *causa petendi*, es decir, la causa de pedir, y siguiendo una adecuada técnica del litigio, también se deben expresar los preceptos que se estiman violados, el agravio o lesión que ocasiona al demandante el acto que controvierte, así como los argumentos con los que pretende demostrar la razón de su dicho, requisitos estos últimos que en la actualidad ya no se consideran imprescindibles, siempre que quede clara la referida *causa petendi*.

⁵⁶ CHAVEZ OLGUÍN, Pablo, Et. Al. "La Suplencia de los Conceptos de Impugnación por el Juez". Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, "Reunión Nacional de Magistrados 2000". México, D.F., 2001. pp. 305 y 306.

4.2 Concepto de suplencia de la queja.

De manera previa a entrar al desarrollo de este punto, resulta conveniente llevar a cabo la siguiente justificación en cuanto a terminología.

La figura en análisis la denominamos "*suplencia de la queja*", ello tiene una razón en cuanto al orden de los conceptos de los que se compone, puesto que tradicionalmente ha sido conocida, generalmente dentro del Juicio de Amparo, como "*suplencia de la deficiencia de la queja*". Tal razón en seguida se expone, sin que se omita señalar que la hemos obtenido de las ideas que al respecto expone Juventino V. Castro en los siguientes términos: *"Parecerá un mero juego de palabras el interrogar ¿se suple la deficiencia de la queja, o se suple la queja deficiente? Pero esto en realidad tiene importancia y no es un juego de palabras. A pesar de que los textos legales hablan de suplencia de la deficiencia de la queja, el concepto correcto lo es el de suplencia de la queja deficiente, porque si por deficiencia entendemos, como debe entenderse, omisión, y ésta puede ser parcial o total, con la primera terminología tendríamos que concluir que puede suplirse la omisión de la queja, o sea la queja inexistente, y ello constituye un sistema oficioso – inquisitivo lo denomina la doctrina –".*⁵⁷ Ideas las anteriores que en esencia son compartidas por Alberto Trueba Olivares, cuando dice: *"El tema a estudio se ha enunciado bajo el título 'La suplencia de la deficiencia de la queja en el juicio de amparo' y conviene examinar primeramente si la denominación es o no correcta. No lo es, desde luego, gramaticalmente, porque adolece de cacofonía o mal sonido; suplencia de la deficiencia es una expresión disonante pues contiene dos veces en palabras sucesivas la terminación encia; las reglas del lenguaje mandan evitar la inarmónica combinación de elementos acústicos. La expresión es también impropia en cuanto al*

⁵⁷ En su obra "*La Suplencia de la Queja Deficiente en el Juicio de Amparo*". Ed. Jus, Colección de Textos Jurídicos, México, D.F., 1953, pp. 65-72.

fondo porque si el verbo suplir significa completar o integrar lo que falta de una cosa, o remediar la carencia de ella, en este caso lo que viene a suplirse, o sea a completarse o integrarse, es la queja misma, no la deficiencia porque no es ésta la que se completa sino la cosa imperfecta o defectuosa."⁵⁸

La palabra "queja" debemos entenderla como demanda, en el sentido de lo que se pide al Tribunal cuando se entabla un juicio. El empleo de tal concepto y su asimilación con la idea que exponemos, ha sido avalado incluso por nuestra Constitución, la que al referirse al Juicio de Amparo en sus artículos 104 y 107, ha denominado a la persona que solicita la protección constitucional "quejoso", con lo que implícitamente está señalando que su demanda constituye la "queja".

Por otra parte, el término "deficiente" implica la existencia de un defecto o imperfección, mas no la omisión o carencia del concepto que se califica. Trasladando lo anterior al ámbito de un proceso jurisdiccional, tenemos que si la queja o demanda son omisas o ausentes, en ese caso no se puede hablar de deficiencia, puesto que ello tendrá lugar sólo cuando sí se hayan expresado, pero de manera defectuosa, imperfecta o tal vez incompleta.

En este orden de ideas, el concepto "suplir" o "suplencia" debemos entenderlo como una sustitución y no así como un remedio ante la ausencia total o carencia del aspecto en cuestión, en este caso de la queja o demanda.

Los anteriores conceptos consideramos que quedan claros en la manera en que han sido expuestos, sin necesidad de mayores justificaciones, por lo que una vez

⁵⁸ TRUEBA OLIVARES, Alberto, Et. Al. "La Suplencia de la Deficiencia de la Queja en el Juicio de Amparo", Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ed. Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, D.F., 1977. pp. 5-7.

expuesto lo anterior, lo que debemos justificar es sólo el orden de los factores, que sí tiene importancia en la obtención del producto, que es la excepción al principio de estricto derecho en análisis.

Así las cosas, tenemos que la expresión "*suplencia de la deficiencia de la queja*" es inexacta para expresar la idea que con ella se pretende, pues además de ser cacofónica, al contener dos palabras sucesivamente colocadas con la terminación "*encia*", parece indicar que lo que se suple es la *deficiencia*, cuando ese no es el justo sentido del término, pues lo que se pretende indicar es que lo que se suple es la *queja* o *demanda*, por otra que es más eficaz para resolver en el sentido que desea el demandante, siendo por ello que consideramos más acertado hablar en todo caso de *suplencia de la queja deficiente*.

Así pues Emilio Margain Manatou, respecto de la suplencia de la queja deficiente, sostiene que ésta "*es una figura jurídica conforme a la cual, en el derecho mexicano, el tribunal está autorizado para subsanar las deficiencias que haya observado en las defensas del particular, que pueden traer consigo la violación en su perjuicio de garantías individuales.*"⁵⁹

Y agrega que la suplencia de la deficiencia de la queja consiste en:⁶⁰

- Omisiones totales o parciales de la demanda.
- Errores o ignorancia de violaciones que no se exponen en la demanda.

⁵⁹ MARGAIN MANATOU, Emilio. "*De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Illegitimidad*". Ed. Porrúa, México, D.F., 2000. p. 375.

⁶⁰ *Ibid.* p. 389.

- Salvedad al principio de estricto derecho, al no ceñirse el juez a la litis, ya que hay de su parte integración o solución a una carencia o corrección de una imperfección.
- Se suplen las omisiones, imperfecciones o irregularidades de la demanda.

Y continúa señalando que *"la suplencia de la queja puede venir a hacer a un lado la litis de un juicio, ya que basta con que se observe por el juez que asistiéndole todo el derecho al particular pero omitiéndose por éste las defensas pertinentes, las subsane, trayendo a colación lo omitido o perfeccionando sus errores de defensa o mejorando lo expuesto en la demanda."*⁶¹

La suplencia de la queja deficiente, como excepción al principio de estricto derecho implementada a nivel Constitucional en el artículo 107, fracción II, segundo párrafo, de nuestra Ley Fundamental, inicialmente dentro del Juicio de Amparo en materia penal, fue ampliándose con posterioridad para abarcar las materias laboral y agraria, hasta encontrarse regulada actualmente en el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo. Puede afirmarse que la figura en comento opera en el Juicio Contencioso Administrativo, pero resulta más acertado denominarla simplemente *suplencia de la queja*, siendo en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, donde se encuentra regulada en su concepción más pura, al establecer que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución; aspectos los anteriores y otros más de los que nos ocuparemos al desarrollar el apartado relativo precisamente a la actual regulación de las excepciones al principio de estricto derecho dentro del referido juicio.

⁶¹ Idem.

Estimamos que en el Juicio Contencioso Administrativo la suplencia de la queja no opera en su concepción más pura, como en el Juicio de Amparo, donde constituye un beneficio para una de las partes en función de su posición socialmente desventajosa.

En efecto, en el medio de defensa citado en primer término, la suplencia de la queja, más que para beneficiar al demandante, opera para resguardar cuestiones de orden público. Así pues, se puede invocar una causal de ilegalidad de la resolución impugnada ajena a la litis, tal vez no por el hecho de que las que se hicieron valer sean deficientes, sino porque aquélla responda al referido orden público y se convierta así de análisis preferente. A manera de ejemplo podemos señalar que en tratándose de la ausencia total de fundamentación y motivación de la resolución impugnada, cuestión que abordaremos con mayor profundidad más adelante, es una causal de ilegalidad que debe analizarse oficiosamente, pero que sólo da lugar a una nulidad que podría tener como efecto que la autoridad demandada repusiera su acto, es decir, no sería una nulidad lisa y llana, sin embargo, así tendría que estudiarse aunque se hubieren propuesto conceptos de impugnación eficaces en cuanto al fondo del asunto.

Independientemente de lo anterior no está de más poner de relieve que las partes en el Juicio Contencioso Administrativo no gozan estrictamente de igualdad, pues como ya lo apuntábamos al abordar precisamente el principio de igualdad, el demandante se encuentra de alguna manera en desventaja respecto de la autoridad demandada.

Es por ello que el acto administrativo existe y debe analizarse tal y como fue emitido, atendiendo a sus fundamentos y motivos, en caso de que existan éstos, por lo que con base en lo anterior se ha establecido la prohibición, plasmada en el artículo

215, del Código Fiscal de la Federación, en el sentido de que las autoridades, al ser demandadas en el Juicio Contencioso Administrativo, no pueden cambiar en su contestación la resolución impugnada, mejorándola, pues ello iría en franca violación a las garantías de seguridad jurídica y debido proceso legal, estatuidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, con el consecuente estado de indefensión que se generaría en perjuicio de los gobernados.

Así lo ha considerado el Poder Judicial de la Federación en la Tesis de Jurisprudencia N° 860, de la Séptima Época, que establece:

JUICIO FISCAL. EN EL NO PUEDE MEJORARSE EL FUNDAMENTO DE LA RESOLUCION IMPUGNADA. El juicio fiscal tiene por objeto que el Tribunal Fiscal examine la legalidad de los actos de las autoridades administrativas, en los casos de su competencia, a petición de los afectados por tales actos, a fin de que en caso de que prospere la impugnación se les deje sin efectos o, en su caso, se ordene la reposición del procedimiento que les dio origen. Pero de ninguna manera pueden las autoridades, ni el Tribunal Fiscal, actuar dentro del juicio de manera que se pueda, en la tramitación del mismo, suplir, sustituir, ampliar o mejorar los fundamentos o motivaciones de las resoluciones impugnadas, pues esto violaría en perjuicio de los afectados la garantía de audiencia y de debido procedimiento legal consagrada en los artículos 14 y 16 constitucionales, y lo dejaría en estado de indefensión, ya que la interposición del juicio fiscal serviría para empeorar su situación legal, y no para aliviarla, cuando mediante el juicio se combaten resoluciones mal fundadas o motivadas, o procedimientos viciados. Es decir, el desahogo de pruebas y diligencias, dentro del juicio de nulidad, debe tender únicamente a determinar si son fundados o no, los motivos de impugnación, y si debe anularse la resolución impugnada o si, en su caso, debe reponerse el procedimiento del que emanó, pero tales pruebas nunca deben servir para sustituir los fundamentos viciados de la resolución impugnada, pues en ningún caso debe emplearse el juicio fiscal, ni su dilación probatoria, para mejorar la fundamentación o motivación del acto impugnado, ni para subsanar los vicios del procedimiento del que emanó.

Criterio que se ve confirmado en la Jurisprudencia número 58/2001, producto de la Contradicción de Tesis número 94/2000, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señala:

JUICIO DE NULIDAD. AL DICTAR LA SENTENCIA RESPECTIVA LA SALA FISCAL NO PUEDE CITAR O MEJORAR LA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA QUE DICTO LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.-

De la interpretación literal de lo dispuesto en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, relativo a que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al dictar el fallo que conforme a derecho proceda en los juicios de nulidad "... podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados ...", se desprende que esta facultad únicamente es posible ejercerla cuando se analiza el escrito inicial de demanda, pero no respecto de otros recursos mediante los cuales la autoridad demandada en el juicio de nulidad procurara mejorar la fundamentación del acto impugnado, de manera que el propósito esencial del precepto de mérito, se encuentra encaminado a cumplir con el mandato constitucional de impartir justicia pronta, imparcial y completa, derecho fundamental consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a favor de los gobernados, exclusivamente, mas no de sujetos diversos. Lo anterior se robustece si se toma en consideración la interpretación sistemática de los artículos 215 y 237, del código citado, toda vez que las Salas Fiscales en el momento de dictar la sentencia respectiva, no pueden modificar los fundamentos del acto impugnado, con motivo de lo aducido dentro del juicio anulatorio por la autoridad demandada, en razón de lo cual tampoco pueden expresar el fundamento omitido por la autoridad ni corregir el que hubiera expresado.

Y el Pleno del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa también lo ha sostenido así en un sinnúmero de Tesis, entre las cuales se destaca el Precedente número IV-P-SS-18, de emisión reciente, que señala:

CONTESTACIÓN DE DEMANDA.- NO PUEDE SUBSANAR LA DEFICIENTE MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DEL ACTO COMBATIDO, AUN CUANDO EN ELLA SE CITEN LOS FUNDAMENTOS CORRECTOS DEL ACTUAR DE LA AUTORIDAD.-

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad, al formular su contestación de demanda, no puede cambiar los fundamentos de derecho en que se apoya la resolución impugnada, lo que se traduce en que la legalidad de tal acto debe analizarse a la luz de sus propios fundamentos jurídicos...

De manera que si fuera el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el que reconociera la validez de la resolución impugnada, por razones no expuestas en ella o en la contestación a la demanda, ello produciría un estado de indefensión al demandante, quien al interponer su instancia ignoró tales razones,

además de que ello convertiría al Juicio Contencioso Administrativo en una verdadera trampa.

Juventino V. Castro sostiene que *"la suplencia procede después de haberse examinado y desechado por inoperantes, los conceptos de violación que si han sido alegados por el quejoso. Resultaría injusto e incongruente que, alegando el quejoso determinadas violaciones, el órgano de suplencia, sin examinarlos, supliera la deficiencia de la queja y concediera la protección constitucional por violaciones no alegadas por el demandante.*⁶² Estimamos que la anterior consideración no aplica en el Juicio Contencioso Administrativo, en los casos de suplencia de la queja que establece el artículo 238, del Código Fiscal de la Federación, donde la suplencia radica en declarar la nulidad de la resolución impugnada debido a la incompetencia de la autoridad para emitirla, o bien, por la ausencia total de fundamentación y motivación de dicha resolución, pues tales aspectos se estiman de orden público y, por tanto, de estudio prioritario, pues no debe consentirse ni aun tácitamente, al no haber pronunciamiento del juzgador al respecto, que un autoridad emita actos para los que es incompetente, o que omita cumplir o al menos intentar cumplir, con los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación.

4.3 Casos legales de excepciones del principio de estricto derecho.

De manera previa al análisis de las excepciones al principio de estricto derecho en el Juicio Contencioso Administrativo, resulta conveniente abordar un concepto que resulta un común denominador de ellas y que dada su naturaleza resulta difícil de definir en términos precisos: nos referimos al *orden público*.

⁶² CASTRO, Juventino V. Op. Cit. p. 78.

Este concepto puede verse desde diferentes vertientes. El Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, aborda las dos principales y nos dice que en un sentido amplio *orden público* designa "el estado de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad."⁶³ Idea asociada con la de paz pública, objetivo que persigue todo sistema jurídico.

Desde otra perspectiva más específica, que es la que nos interesa, la obra en cita señala que el *orden público* se refiere al "conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad; principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los individuos (no está bajo el imperio de la 'autonomía de la voluntad') ni por la aplicación de derecho extranjero."⁶⁴ De la anterior definición entendemos que el *orden público* no se refiere solamente a normas legales, sino que incluye incluso tradiciones, prácticas, ideales fundamentales y, metafóricamente hablando, la *idiosincrasia jurídica* de un sistema jurídico.

El *orden público* procura reflejarse en nuestro país primordialmente en la Constitución, de tal manera que partiendo de esa base lo vemos plasmado tanto en el derecho público, como en el privado y en el social. Así pues ponemos como ejemplo que las normas que se refieren al marco competencial de las autoridades, las que regulan a la familia en términos generales y la tenencia de la tierra, normas que pertenecen al derecho público, al privado y al social, respectivamente, son de *orden público*, razón por la cual el Estado, a través de sus tres Poderes, debe tener un especial interés, más que los particulares, en velar por ellas, estableciendo límites por medio de los cuales se

⁶³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo III. Op. Cit. p. 2701.

⁶⁴ Idem.

restrinjan las facultades de los individuos sobre la realización de ciertos actos, impidiendo que tengan efectos jurídicos, en caso de no apegarse al *orden público*.

En función de lo anterior y toda vez que el *orden público* se traduce en un mecanismo a través del cual el Estado impide que ciertos actos afecten los intereses fundamentales de la sociedad, debe apelarse al sentido de las normas jurídicas, para que, aunque no se declaren ellas mismas expresamente como de *orden público*, los órganos jurisdiccionales se encarguen de determinar si un acto en concreto, es contrario al mismo.

Precisado lo anterior, pasaremos a abordar las excepciones al principio de estricto derecho permitidas por la ley, mismas que descansan en la preservación del orden público.

4.3.1 Ante la incompetencia de la autoridad emisora de la resolución impugnada.

La contempla el artículo 237, del Código Fiscal de la Federación, en los siguientes términos:

Artículo 238.- ...

...

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada...

La anterior disposición, vigente a partir del 1° de enero de 1996, implica que cuando en la demanda no se haga valer la incompetencia de la autoridad que dictó la resolución impugnada, la Sala del conocimiento podrá plantearla y así resolverla, oficiosamente, lo cual no es sino un claro ejemplo de excepción al principio de estricto

derecho, esto es, la parte actora en su demanda hizo valer la queja o impugnación en contra del acto combatido en determinados términos, los cuales no implicaron el planteamiento de la incompetencia de la autoridad emisora, sin embargo y toda vez que esa incompetencia se actualiza en el caso concreto, la Sala la hace valer de oficio.

La excepción en comento regula la actividad del órgano juzgador utilizando la expresión "*podrá*". Desde nuestra perspectiva esa expresión no debe interpretarse como una conducta opcional de la Sala, de manera que quede a capricho de ésta el llevarla a cabo o no, pues contrariamente a ello consideramos que es una obligación, y que si bien la expresión "*podrá*" implica una posibilidad, la misma encuentra cabida necesariamente una vez que en el caso concreto en efecto se actualice la incompetencia de la autoridad que dictó la resolución impugnada, en el entendido de que en los casos en que no se lleve a cabo el estudio y declaratoria de incompetencia oficiosamente, debe ser cuando tal incompetencia no se actualice, pues en caso de actualizarse y no llevarse a cabo el análisis correspondiente, ello implicará una violación a la disposición en comento.

No obstante lo anterior y para evitar confusiones que inevitablemente derivan de la disposición legal en los términos en que se encuentra redactada, consideramos que sería más acertado cambiarla, a fin de que dispusiera que en caso de incompetencia de la autoridad emisora de la resolución impugnada, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa *deberá* hacerla valer de oficio.

4.3.2 Ante la ausencia total de fundamentación y motivación de la resolución impugnada.

La establece el mismo artículo del Código Tributario Federal, en los siguientes términos:

Artículo 238.- ...

...

El Tribunal Fiscal de la Federación podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, ... la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

La anterior disposición, vigente a partir del 1° de enero de 1996, es otro ejemplo de excepción al principio de estricto derecho, e implica que cuando una resolución administrativa impugnada carece totalmente de fundamentación y motivación, la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que esté conociendo del juicio, puede hacer valer oficiosamente ese vicio en la sentencia que se dicte, procediendo a declarar la nulidad de la resolución de referencia, sin embargo, tal declaratoria de nulidad sólo será para efectos, pues el vicio que se actualiza es de carácter formal, lo cual implica que la autoridad quedará en posibilidad de ejercer nuevamente sus facultades, subsanando la irregularidad de referencia mediante la emisión de una nueva resolución, siempre que hacerlo aun se encuentre dentro de su marco competencial y temporal de actuación y de que en caso de que tal emisión sea producto del ejercicio de facultades discrecionales, se resuelva ejercerlas.

La Magistrada Consuelo Villalobos Ortiz, respecto de esta excepción al principio de estricto derecho y de la planteada en el punto inmediato anterior, manifiesta que *"existen ciertos aspectos de legalidad que aun cuando no hubiesen sido cuestionados en forma expresa, que aun cuando no hubiesen sido cuestionados de una manera directa, por el demandante, son cuestiones de orden público que la ley prevé y permite que sean estudiadas aun de oficio, qué quiere decir esto, que no obstante que no se hubiesen hecho valer, hay el permiso legal para que el órgano juzgador las analice supliendo por decirlo de alguna manera, la denuncia no hecha por la parte interesada, estas cuestiones de orden público se refieren a la competencia del emisor de la resolución, y a la fundamentación y motivación del acto, desde luego son dos aspectos esenciales de legalidad de todo acto administrativo y cuando se advirtiese por el*

*juzgador, que estos requisitos de legalidad que deben ser claros y que en el caso concreto apareciesen como manifiestamente no acreditados, entonces, de oficio pueden y deben estudiarse inclusive, porque esa es la finalidad de esta licencia que otorga la ley para que se analice y de determine la legalidad del acto... pues es obvio que el acto es de suyo ilegal, es acto a todas luces ilegal, y no sería realmente, ni técnico, ni adecuado, ni trascendente, el que los otros requisitos, si se cumpliesen, si estos dos que son presupuestos de la legalidad no concurrieren.*⁶⁵ Manifestación la anterior de la que advertimos que para esta jurista, es incluso obligación del juzgador en el contencioso administrativo federal, el ocuparse del análisis de la incompetencia de la autoridad y de la legalidad en sí del acto administrativo a debate en cuanto a su fundamentación y motivación, aunque no fuesen controvertidos esos aspectos, puesto que de resultar que la autoridad efectivamente es incompetente o que el referido acto esta totalmente desprovisto de los citados requisitos de fundamentación y motivación, no podría ser objeto de otro tipo de análisis de legalidad.

En tal virtud, igualmente consideramos que sería acertado cambiar la expresión *podrá*, contenida en la disposición en análisis, a fin de que estableciera que ante la ausencia total de fundamentación o motivación de la resolución impugnada, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa *deberá* hacer valer de oficio tal cuestión.

4.3.3 Ante la aplicación de leyes o preceptos declarados inconstitucionales.

Este aspecto no se encuentra expresamente regulado en la ley, pero puede desentrañarse de ella, y así lo ha considerado la Sala Superior del Tribunal

⁶⁵ VILLALOBOS ORTIZ, María del Consuelo. "La Sentencia en el Juicio Contencioso Administrativo Federal", Op. Cit. pp. 37 y 38

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en varios de sus precedentes, por lo que se considera importante citar el que fue sustentado por la Segunda Sección de ese Órgano Jurisdiccional, dando lugar a la Tesis N° V-P-2aS-146, cuyo rubro y texto son los siguientes:

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.- ES OBLIGATORIA SU APLICACIÓN AUN CUANDO NO EXISTA AGRAVIO ALGUNO AL RESPECTO, POR TRATARSE DE UNA CUESTIÓN DE ORDEN PÚBLICO.- Este Tribunal no puede dar mas de lo que pide el particular ni algo diferente, pues incurriría en los vicios de ultra o extra petita. Por otra parte, el mismo Tribunal únicamente puede conceder la nulidad por la misma causa por la que la solicita el actor; es decir, se encuentra vinculado por la causa petendi; sin embargo, la ley permite se declare la nulidad por causas ajenas cuando éstas son de orden público. El artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, enuncia dos de ellas sin que ello signifique que son las únicas. Así, la noción de orden público es un concepto jurídico impreciso que por su propia naturaleza no debe ser definido, pues depende su aplicación de los casos concretos; ello no impide, como ha acontecido con el penúltimo párrafo del artículo 238, del Código citado, que el legislador defina algunos casos que considere de orden público. En este orden de ideas, este Tribunal considera que el artículo 76-Bis fracción I de la Ley de Amparo, aun cuando no lo señale expresamente, considera de orden público la no aplicación de una norma considerada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ello es así, pues la necesidad de preservar el orden constitucional, fue lo que llevó al legislador de amparo a permitir la suplencia de la deficiencia de la queja en todas las materias cuando existe jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal, considerando inconstitucional un precepto legal. Por lo tanto, la jurisprudencia que decreta la inconstitucionalidad de algún dispositivo legal o de una ley, es una cuestión de orden público. Razón por la cual, aun cuando el actor no invoque expresamente agravio alguno sobre la inconstitucionalidad en contra de una multa fundada en un precepto legal declarado inconstitucional, el Tribunal Fiscal de la Federación, al tener conocimiento de la jurisprudencia que declara inconstitucional este precepto, deberá aplicarla por ser de orden público.

La tesis anterior, cuyo criterio compartimos, descansa sobre diversas cuestiones que consideramos de suma importancia, en grado tal que deberían integrarse al texto del Código Fiscal de la Federación, en tanto que en la actualidad es el ordenamiento que regula el procedimiento contencioso administrativo, máxime que la Ley de Amparo, en sus artículos 192 y 193, establece la obligatoriedad de la

Jurisprudencia que fijen la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o bien los Tribunales Colegiados de Circuito, respectivamente.

El artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, prevé diversas causales de nulidad de una resolución administrativa, siendo conveniente destacar aquéllas que el legislador consideró como de orden público:

Artículo 238.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

...
El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

De conformidad con lo anterior se advierte que el legislador consideró como de orden público, que la autoridad administrativa al emitir una resolución dirigida a un gobernado, en principio sea competente para ello, y aunado a lo anterior, que la funde y la motive, de manera tal que al no darse alguno de los anteriores supuestos, dada la trascendencia de los mismos, debe anularse la resolución correspondiente, en aras de preservar los mandatos constitucionales.

Los anteriores aspectos no son los únicos de orden público respecto de los cuales el juzgador debe cerciorarse, aun oficiosamente, de que se cumplan, y tan es así que la Ley de Amparo, en su artículo 76 Bis, fracción I, impuso la obligación a la autoridad concedora del Juicio de Amparo, de suplir la queja deficiente en los

conceptos de violación o agravios, según el caso, en cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, luego entonces, si ello se consideró de orden público en la referida Ley, corresponde al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su carácter de órgano jurisdiccional obligado a aplicar la Jurisprudencia, también considerarlo de orden público y en tal virtud invocar oficiosamente el vicio de un acto de autoridad, al haberse apoyado en una ley o precepto declarado inconstitucional, pero siempre bajo el respaldo de una Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.

En este sentido el vicio en que habrá incurrido la autoridad demandada en el Juicio Contencioso Administrativo, es haber aplicado una ley o precepto inconstitucional, situación ante la cual el acto impugnado en el referido medio de defensa, evidentemente no es la ley, sino el acto que la aplicó, luego entonces, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no se estará pronunciando sobre la constitucionalidad de la ley, invadiendo una esfera de competencia que no le corresponde, sino sobre el acto en que la autoridad administrativa desató la Jurisprudencia, la cual, al juzgar las leyes, prevalece sobre los actos del Poder Legislativo al expedirlas, así como sobre los actos del Poder Ejecutivo, al promulgarlas y ejecutarlas.

4.4 Un par de excepciones al principio de estricto derecho que proponemos.

4.4.1 Hacer valer de oficio, por ser de orden público, la ausencia de firma autógrafa de la autoridad emisora de la resolución impugnada.

Los artículos 16, primer párrafo, Constitucional y 38, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, establecen, respectivamente, que nadie puede ser molestado en

su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; por lo que acorde con ello, los actos administrativos que se deban notificar deben ostentar la firma del funcionario competente. En este sentido, debe considerarse que para que una resolución administrativa se encuentre fundada y motivada, necesariamente debe ostentar la firma del funcionario competente que la emita, pues de no ser así, no puede tenerse la certeza de que hubo voluntad de la autoridad para emitirla, situación ante la cual la resolución correspondiente no puede producir efecto jurídico alguno.

Ahora bien, para efectos de la ilegalidad de una resolución administrativa, con base en aspectos relativos a la firma del funcionario emisor, la firma facsimilar, entendida esta, en términos generales, como la reproducción por cualquier medio de la original, del puño y letra de una autoridad, se equipara a la ausencia de firma y por tanto a la ausencia de voluntad de la autoridad para emitir el acto, lo que su vez se traduce en la nulidad lisa y llana del mismo, que debe declararse con fundamento en lo dispuesto por los artículos 238, fracción IV y 239, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, dado que se dictó en contravención de lo dispuesto por el artículo 38, fracción IV, del mismo ordenamiento, en relación con el 16 Constitucional. Apoya lo anterior el Precedente número V-P-SS-114, del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que señala:

FIRMA AUTÓGRAFA.- SENTIDO DE LA DECLARATORIA DE NULIDAD CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN QUE NO LA OSTENTA.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 38, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, todo acto administrativo debe ostentar la firma autógrafa del funcionario competente que lo emite, por lo que si una resolución no contiene dicha firma, ello implica que legalmente se está en presencia de un acto que carece de autenticidad, razón por la cual, no se tiene certeza de su contenido, no siendo dable que se considere que el acto contiene la voluntad de su emisor, y mucho menos puede atribuírsele trascendencia alguna a sus

motivos y fundamentos, ya que en estas condiciones el acto administrativo no debe materialmente surtir efecto jurídico alguno, por lo que en esa virtud procede se declare su nulidad lisa y llana, con fundamento en los artículos 238, fracción IV, y 239, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, dado que la misma se emitió en contravención de lo dispuesto en los artículos citados en primer término.

Por otra parte, debe resaltarse que cuando se hace valer en el Juicio Contencioso Administrativo la ausencia de firma autógrafa de la resolución impugnada, tal cuestión debe analizarse preferentemente, excluyéndose de tal preferencia cualquier otra cuestión, pues lo que está en juego es la existencia misma del acto, tal y como lo sostiene el Precedente número V-P-SS-112, del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que establece:

FIRMA AUTÓGRAFA.- ES UNA CUESTIÓN DE ESTUDIO PREFERENTE.- En las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el juzgador está obligado, conforme a lo dispuesto en el artículo 237, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del 1° de enero de 1996, a examinar primero aquellas causales de ilegalidad encaminadas a declarar la nulidad lisa y llana; por tanto, el estudio del agravio relativo a la ausencia de firma autógrafa de la resolución impugnada, debe estudiarse <prima facie> y con carácter excluyente de cualquier otro, ya que la firma autógrafa de los actos de autoridad es requisito formal elevado a rango de existencia del acto, toda vez que la firma de su emisor constituye el signo gráfico de la exteriorización de su voluntad, y si la resolución impugnada no ostenta dicho signo gráfico, estampado de puño y letra de la autoridad emisora; entonces, no puede afirmarse que haya existido esa voluntad, razón por la cual, si una resolución de autoridad que afecta la esfera jurídica del particular no ha sido suscrita de manera autógrafa por su emisor, es evidente que no puede atribírsele trascendencia alguna a sus motivos y fundamentos, ya que en estas condiciones el acto administrativo no debe materialmente surtir efecto jurídico alguno, por lo que no es jurídicamente posible analizar los conceptos de impugnación que se enderecen a controvertir su legalidad.

Así pues, en virtud de todo lo anterior, consideramos que de actualizarse el supuesto de que el acto impugnado no ostente la firma autógrafa del funcionario emisor, tal cuestión se debe analizar, aun oficiosamente, por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resultando irrelevantes los conceptos de impugnación hechos valer que se aparten de lo anterior y por ende innecesario su estudio, sin que ello

implique una violación a lo dispuesto por el artículo 237, del Código Fiscal de la Federación.

4.4.2 Hacer valer de oficio, por ser de orden público, las figuras de caducidad y prescripción.

La caducidad es una figura jurídica que concretamente en materia fiscal, se presenta respecto de las facultades de las autoridades para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones. Así pues, en términos de lo dispuesto por el artículo 67, del Código Fiscal de la Federación, implica la pérdida o la extinción para la autoridad de tales facultades, mas no implica la extinción de la obligación o de la infracción en sí misma.

Por otra parte, la prescripción en materia fiscal es una figura del derecho sustantivo que define el artículo 146, del Código Tributario Federal, como la extinción del crédito fiscal cuando una vez determinado, no se realizan gestiones de cobro respecto del mismo, en el término de cinco años, figura que cumple con una doble función, pues sanciona la inactividad de la autoridad y, en consecuencia, otorga seguridad a las relaciones jurídicas, al no permitir que se extienda indefinidamente sobre el deudor la amenaza de la exigencia de una obligación.

Las figuras de caducidad y prescripción en análisis participan de una misma característica, pues tienen como común denominador una inactividad por parte de la autoridad que de una u otra manera redundará en la extinción de la obligación exigida o por exigirse, ya sea de manera sustantiva o adjetiva. Asimismo, consideramos que ambas figuras responden a la garantía Constitucional de seguridad jurídica, pues

transcurrido cierto plazo previsto por la ley, los gobernados adquieren la certeza de que no serán molestados por la autoridad, en relación con una obligación. Sin embargo observamos que, en materia fiscal, la prescripción requiere de la existencia del crédito determinado, de lo que no precisa la caducidad.

Por otra parte, la Ley del Seguro Social prevé las figuras de caducidad y prescripción, en sus artículos 297 y 298, respectivamente, en tanto que la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, contempla ambas figuras en su artículo 30, fracción I, segundo y tercer párrafos; ordenamientos los anteriores que, en esencia, siguen los lineamientos que al respecto establece el Código Fiscal de la Federación, partiendo de los mismos plazos generales.

Otro ejemplo lo tenemos en materia de responsabilidades de los servidores públicos, siendo la Ley Federal de la materia, la que prevé la prescripción en su artículo 78, fracciones I y II, respecto de la imposición al infractor de sanciones administrativas. Tal precepto establece la pérdida de la facultad de la autoridad para sancionar a los servidores públicos, en el plazo de un año cuando el monto del beneficio obtenido o del daño causado con la conducta infractora no exceda de diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal elevado al mes, o en el plazo de tres años en los demás casos. Aquí lo que se sanciona es la abstención de la autoridad de iniciar el procedimiento administrativo en contra de los servidores públicos para imponerles sanciones, por lo que la prescripción empieza a computarse a partir de que se incurrió en la responsabilidad, o a partir de que ésta cesó, cuando fuere de carácter continuo. Cuando el referido procedimiento se inicia, se interrumpe la prescripción.

Mientras que un ejemplo más, de gran importancia en función de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es la caducidad y la

prescripción en materia de fianzas. La Ley Federal de Instituciones de Fianzas, en su artículo 120, contempla ambas figuras, estableciendo un término de 180 días para que opere la caducidad y el que resulte aplicable en función de la obligación garantizada, o el de tres años, el que resulte menor, en tratándose de la prescripción. La aplicación de dichas figuras ha sido profundamente debatida en los tribunales, siendo el Poder Judicial de la Federación el que ha establecido los criterios generales al respecto, que en esencia son los siguientes: a) la caducidad y la prescripción son plenamente aplicables cuando respecto de las pólizas de fianza se siga el procedimiento previsto por el artículo 93, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, que inicia con una *reclamación*, procedimiento respecto del cual el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no es competente para conocer; b) en términos generales no aplica la caducidad y sólo aplica la prescripción, cuando se siga el procedimiento previsto por el artículo 95, del ordenamiento en comento, en donde debe mediar un *requerimiento* respecto de las fianzas que las instituciones otorguen a favor de la Federación, del Distrito Federal, Estados y Municipios; c) son inaplicables en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, cuando las pólizas de fianza garanticen obligaciones fiscales, caso en el cual sólo opera la prescripción, conforme a las reglas del Código Fiscal de la Federación; d) cuando las pólizas de fianza garanticen obligaciones penales, sí aplican la caducidad y la prescripción.

La excepción al principio de estricto derecho que proponemos se resume en la necesidad de que se instituya en el Código Fiscal de la Federación, una disposición que imponga la obligación al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de hacer valer, por ser de orden público, la caducidad de las facultades de las autoridades administrativas para determinar una obligación, así como la extinción de dicha obligación por prescripción, pues consideramos que ambas figuras están íntimamente relacionadas con las facultades en sí de las autoridades y, por ende, con su competencia, cuestión

esta última que sí puede estudiarse oficiosamente, ello aunado al hecho de que ante la actualización de dichas figuras, procede una declaratoria de nulidad lisa y llana.

En efecto, participamos de la opinión en el sentido de que es inútil que un acto de autoridad administrativa sea objeto de otro estudio de ilegalidad, cuando se encuentra afectado de caducidad de las facultades de la autoridad, o de prescripción de la obligación exigida, por lo que ser de esa manera, resulta de capital importancia que de actualizarse las referidas causales de ilegalidad, las mismas se hagan valer, aun oficiosamente, por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siendo innecesario analizar los conceptos de impugnación expuestos y que se aparten de lo anterior, sin que ello implique una violación a lo dispuesto por el artículo 237, del Código Fiscal de la Federación. Apoyan algunas de nuestras ideas las tesis números V-P-2aS-93, IV-TASR-VII-254 y IV-P-2aS-113, del referido órgano jurisdiccional, que señalan lo siguiente, respectivamente:

CADUCIDAD DE FACULTADES DE LAS AUTORIDADES FISCALES.- SU ESTUDIO CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación en vigor, deben examinarse en primer lugar los conceptos de anulación que conllevan a la declaratoria nulidad en forma lisa y llana; por tanto, tomando en cuenta que la caducidad es uno de esos argumentos, cuando ésta sea fundada se hace innecesario el análisis y estudio de los demás conceptos, pues sería inútil calificar la legalidad o ilegalidad de la resolución impugnada cuando ésta se emitió fuera del plazo establecido en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, para que la autoridad pueda ejercer sus facultades de liquidación.

PRESCRIPCIÓN.- AL CONFIGURARSE, RESULTA INNECESARIO EL ESTUDIO DE LOS DEMÁS CONCEPTOS DE ANULACIÓN.- Cuando en el Juicio Contencioso Administrativo se hacen valer conceptos de nulidad dirigidos contra la omisión de requisitos formales exigidos por las leyes, vicios de procedimiento, cuestiones de fondo, así como la prescripción de las facultades de las autoridades demandadas en términos del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de los cuales esta última resulta fundada; no se viola lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, por no estudiar los restantes conceptos de nulidad, pues aunque resultaran fundados, ya no pueden ser subsanados

por haber prescrito las facultades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para la imposición de sanciones, debiendo declararse la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada al actualizarse el supuesto contemplado en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.- SU AUSENCIA IMPIDE EL EXAMEN DE LOS CONCEPTOS DE FONDO EN LAS RESOLUCIONES EXPRESAS IMPUGNADAS.- En las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, el juez está obligado, conforme a lo dispuesto por el artículo 237, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del 1° de enero de 1996, a examinar primero aquellas causales de ilegalidad encaminadas a declarar la nulidad lisa y llana; sin embargo, cuando el actor plantee la ausencia de fundamentación y motivación de la resolución expresa impugnada y no cuestione la competencia de la autoridad administrativa o la pérdida de su potestad para ejercerla – aduciendo ya sea la caducidad, la prescripción o el plazo para el cumplimiento de la resolución previsto en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, el cual establece otro tipo de caducidad – la sala responsable deberá analizar previamente este concepto de impugnación, pues de resultar fundado no podría estudiarse el fondo al desconocerse la fundamentación de la misma.

Una figura afín a la excepción al principio de estricto derecho que proponemos, puede surgir cuando el demandante se refiera equivocadamente a la prescripción, cuando lo que resulte aplicable sea la caducidad, o viceversa, pues consideramos que en este caso el juzgador debe determinar cuál figura es la efectivamente aplicable, virtud a que el error del enjuiciante no debe impedir que se estudie si se extinguieron las facultades de las autoridades para determinar una obligación o para exigirla una vez determinada, ya que en estos casos debe operar en el Juicio Contencioso Administrativo el principio general de derecho procesal consistente en que *la acción procede en juicio aún cuando no se exprese su nombre*. En estricto rigor no habrá suplencia de la queja deficiente, toda vez que en los argumentos del demandante se apreciará la clase de acción que pretende ejercer, así como el título o causa de la pretensión, situación ante la cual estaremos frente a un concepto de impugnación implícito en la demanda, mismo que deberá examinarse, tal y como lo sostiene la Jurisprudencia número 293 del Pleno del hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que reza:

SUPLENCIA DE LA QUEJA.- NO SE INCURRE EN ELLA CUANDO SE EXAMINAN CONCEPTOS IMPLICITOS DE LA DEMANDA.- Se da la suplencia de la queja cuando se introducen en la litis argumentos que de ningún modo hizo valer la actora, pero no acontece cuando la juzgadora, en el desempeño de su función jurisdiccional, hace razonamientos que resultan del estudio de los argumentos que si le fueron planteados y de la aplicación e interpretación del derecho, aun cuando dichos razonamientos no hayan sido expresados, sino que implícitamente estén contenidos en los argumentos de la demanda.

4.5 Figuras afines.

En seguida abordaremos algunas figuras jurídico procesales que, sin implicar propiamente excepciones al principio de estricto derecho dentro del Juicio Contencioso Administrativo, virtud a que no alteran la litis planteada, ni implican el abordar argumentos que debieron haberse hecho valer a guisa de conceptos de impugnación, guardan relación con tales excepciones, pues tienen la característica de orillar al juzgador a apartarse de los argumentos de las partes, tal y como fueron expresados, colmando las omisiones o los errores en que haya incurrido el demandante en los referidos conceptos de impugnación.

4.5.1 La corrección en el error en la cita de preceptos o de ordenamientos jurídicos aplicables.

Esta es una figura que impone al juzgador una norma de conducta y se encuentra redactada actualmente en el Código Fiscal de la Federación, en los siguientes términos:

Artículo 237.- Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho ...

...

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados ..., a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Desde nuestro punto de vista ésta es una figura que constituye la más clara muestra del principio *lura Novit Curia*, virtud al que el juez se encuentra obligado a conocer el derecho aplicable, sin embargo, no constituye en sí una excepción al principio de estricto derecho o una suplencia de la queja deficiente, pues no implica cambiar los hechos ni modificar los conceptos de impugnación, sino sólo es una suplencia del error en la cita de los preceptos que se consideran aplicables o violados por la autoridad administrativa, en aras de resolver la cuestión efectivamente planteada, error que no acarrea la omisión en el planteamiento del agravio, pero que en caso de no poder subsanarse, impediría entrar al estudio del argumento, so pena de considerarlo inoperante, al no referirse a los fundamentos y motivos de la resolución impugnada.

En cuanto de lo anterior Ignacio Burgoa vierte la siguiente opinión, respecto de una disposición análoga contenida en la Ley de Amparo: *"No hay que confundir la suplencia de la demanda deficiente con la suplencia del error en que incurra el quejoso al citar la garantía que estime violada. El error que puede suplirse por los Jueces de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito y Suprema Corte, conforme al artículo 79, párrafo primero, de la Ley de Amparo, se traduce simplemente en una equivocada citación o invocación de la garantía individual que el agraviado considere contravenida, tanto en su denominación, como en el precepto Constitucional que la contenga. En esta virtud, la suplencia del error sólo significa que el juzgador de amparo, en la sentencia respectiva, puede corregir dicha equivocación, citación o invocación, pero sin cambiar los hechos o conceptos de violación expuestos en la demanda."*⁶⁶

⁶⁶ BURGOA, Ignacio. Op. Cit. p. 300.

Consideramos que la figura en análisis, en los términos en que se encuentra redactada la disposición que la contiene, debe operar no sólo cuando se equivoquen los preceptos de un ordenamiento citado que sí es aplicable, sino también cuando se equivoque el propio ordenamiento invocado, pues en ese caso es obvio que los preceptos que se consideran violados fueron también citados erróneamente.

Un claro ejemplo de este caso, que se presenta de manera frecuente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo tenemos en materia de sanciones impuestas con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en donde los demandantes invocan una serie de vicios en que ha incurrido la autoridad a lo largo del procedimiento administrativo, por ejemplo en cuanto a la valoración de las pruebas aportadas, y hacen valer violación a diversos preceptos relativos contenidos en el Código Federal de Procedimientos Civiles, argumentando la aplicación supletoria de este ordenamiento, siendo el caso que en la Ley primeramente citada no existe precepto alguno que contemple la supletoriedad de ese código adjetivo, pues al respecto sólo existe su artículo 45, el cual dispone que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esa Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, y en ese sentido el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, fijó la Jurisprudencia número II.1o.A. J/15, cuyo rubro señala: "LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES, LA LEGISLACIÓN SUPLETORIA APLICABLE AL PROCEDIMIENTO DERIVADO DE LA, ES EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y CÓDIGO PENAL FEDERAL, DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 45 DE DICHA LEGISLACIÓN Y NO EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES"; Jurisprudencia la anterior de observancia obligatoria para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de lo dispuesto por el artículo 193 de la Ley de Amparo, según la cual ha

quedado sentado que en materia de responsabilidades de servidores públicos, el ordenamiento adjetivo aplicable supletoriamente es el Código Federal de Procedimientos Penales, por lo que en tal virtud, en caso de presentarse el error en cuanto al ordenamiento aplicable, válidamente debe suplirse tal error por el juzgador y resolverse conforme a derecho, obviamente atendiendo al contenido de las disposiciones que sí son aplicables.

Otro caso en el que puede operar la suplencia del error en la cita de preceptos, y que es aun más claro, es cuando se impugna una notificación efectuada al amparo del Código Fiscal de la Federación, y por ejemplo, en lugar de argumentar violación al artículo 134 de dicho ordenamiento, se invoca el artículo "1340", donde es evidente el error mecanográfico en que incurrió el demandante, pues tal precepto no existe, caso en el cual la Sala al emitir sentencia, se encuentra en posibilidad de corregir ese error, sin que ello, como en el ejemplo anterior, implique la modificación en cuanto a los hechos expuestos, materia de la litis.

4.5.2 Facultad de invocar hechos notorios.

Se encuentra prevista en el artículo 237, del Código Fiscal de la Federación, en los siguientes términos:

Artículo 237. 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 una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

La anterior facultad conferida al juzgador en el proceso contencioso administrativo, suena en principio amplia y se antoja interesante, pero nos encontramos

ante un inconveniente, gran inconveniente tal vez: en nuestra legislación, tanto sustantiva como adjetiva, no encontramos definición precisa de "hecho notorio", situación que resulta sumamente grave cuando en un caso concreto se presenta un hecho notorio y no se invoca, siendo que éste puede resultar determinante para la obtención y/o resolución de la litis en el juicio.

En el proceso, para llegar a la litis que hay que resolver, el juez se vale de hechos, algunos deben ser afirmados y probados por las partes, o en su caso no controvertidos, otros, aunque no se afirmen, resultan del proceso al obtenerse de las pruebas que obran en autos, y otros más, resultan de la pública notoriedad, ante lo cual no necesitan ser probados, pues no dependen de ninguna de las partes contendientes, de terceros que pueden intervenir en el proceso, ni del juez mismo, sino de una sociedad, de la cultura y del tiempo.

Pero ¿qué es la notoriedad? Para aclarar esa interrogante vale la pena remitirnos al célebre autor italiano Piero Calamandrei, que al respecto nos dice: *"La notoriedad es una cualidad de ciertos hechos tan generalmente conocidos e indiscutidos, que al exigir para ellos la práctica de las pruebas, no aumentaría en lo más mínimo el grado de convicción que el juez y las partes deben tener de su verdad."*⁶⁷

De lo anterior se obtiene un principio que ha sido generalmente aceptado en el campo procesal: *"los hechos notorios no tienen necesidad de alegación por las partes ni de prueba"*, derivado a su vez de la máxima latina *"notoria non egent probatione"*, lo que sin embargo no implica que las partes no puedan alegarlos y en su caso, tratar de probarlos.

⁶⁷ CALAMANDREI, Piero. *"Estudios sobre el Proceso Civil"*. Op. Cit. p. 196.

Pero ¿qué elementos debe tener un hecho para considerarse notorio?

Calamandrei nos presenta al respecto los siguientes:

- a) La notoriedad es un concepto relativo, no existen hechos notorios sin limitación temporal y espacial, por lo que sólo se puede hablar de ellos tomando como parámetro un determinado círculo social.
- b) Como no todos los miembros de un círculo social conocen todos los hechos notorios, ni siquiera la mayoría de los primeros conocen la mayoría de los segundos, basta que el hecho pertenezca al patrimonio de nociones al cual todos los componentes del círculo, saben que pueden acceder cuando sea necesario.
- c) En relación al conocimiento del hecho notorio, los partícipes del grupo son fungibles entre sí, de tal manera que tal conocimiento se presume, independientemente de la observación directa.
- d) Es suficiente la constatación por el juez de la notoriedad del hecho en un cierto grupo social, independientemente que llegue a ella a través de su ciencia propia o de alguna información que está en libertad de procurarse.

Y concluye con la siguiente definición: *"Se consideran notorios aquellos hechos el conocimiento de los cuales forma parte de la cultura normal propia de un determinado círculo social en el tiempo en que se produce la decisión."*⁶⁸

Esta definición la adoptó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al sustentar su Tercera Sala la Jurisprudencia N° 261, de la Sexta Época:

⁶⁸ Idem. pp. 204-206.

HECHOS NOTORIOS. Es notorio lo que es público y sabido de todos o el hecho cuyo conocimiento forma parte de la cultura normal propia de un determinado círculo social en el tiempo en que ocurre la decisión.

Por su parte Chioventa nos da la siguiente definición del concepto que nos ocupa: *"Estímense ante todo hechos notorios los que son considerados como ciertos e indiscutibles por el conocimiento humano general, ya pertenezcan a la historia, ya a las leyes naturales, ya a los hechos sociales y políticos que interesen la vida pública actual; hálbase también de una notoriedad más restringida, esto es, de los hechos que son comúnmente conocidos en un determinado lugar, de modo que cualquier persona que resida en él hálbase en condición de saberlos"*⁶⁹; definición la anterior que es más completa al mencionar los campos a los que puede pertenecer un hecho notorio, pero que coincide en lo sustancial con lo que ya hemos expuesto.

Considerando todo lo anterior, creemos que si bien la invocación oficiosa de un hecho notorio es una figura que permite al juez apartarse del rigorismo de los argumentos de las partes al emitir su resolución, ésta no es de gran trascendencia dentro del proceso, en principio porque se antoja raro el caso en que pueda resolverse la litis por invocarse de oficio un hecho notorio, y además, porque a pesar de cualquier esfuerzo de unificación de criterios, no puede quitársele al hecho notorio el carácter de subjetivo, pues cómo saber ¿cuál es el criterio que traza la línea divisoria entre un conocimiento privado y otro público y notorio? Mientras que tampoco, por las razones apuntadas, se le puede quitar el carácter de facultad del juez para invocarlo de oficio, para convertirla en obligación, pues a éste personaje debe exigírsele conocer el derecho aplicable, al amparo de la máxima latina *"Iura Novit Curia"*, mas no así ser perito en

⁶⁹ CHIOVENTA, citado por GUASP, Jaime, en la obra *"Juez y Hechos en el Proceso Civil"*. Ed. Bosch Casa Editorial, Barcelona, España, 1943. pp. 21 y 22.

hechos notorios, pues correlativamente no existe otra máxima que rece, como nos dice Calamandrei,⁷⁰ *"notoria novit curia"*.

4.5.3 Aplicación de la Jurisprudencia aun de oficio.

La Jurisprudencia, cuyo antecedente se remonta a la época romana y que Ulpiano definía como *"el conocimiento de las cosas divinas y humanas, la ciencia de lo justo y de lo injusto <Iurisprudentia est divinarum atque humanarum rerum notitia iusti atque iniusti scientia>"*; actualmente puede definirse, en palabras de la Magistrada Silvia Eugenia Díaz Vega, como *"el conjunto de consideraciones, interpretaciones y razonamientos jurídicos que hace la autoridad judicial o administrativa en un sentido uniforme e ininterrumpido, en relación con cierto número de casos concretos e iguales que se presentan a su conocimiento, para resolver un punto de derecho específico; o bien, el conjunto de doctrinas y principios contenidos en las decisiones de los Tribunales."*⁷¹

La Jurisprudencia es, en esencia, la interpretación correcta y válida de la ley, en sentido amplio, para lograr su aplicación a los casos concretos, además puede surgir en suplencia cuando la ley es deficiente, a fin de ayudar a la unificación de los criterios de las autoridades, principalmente de carácter jurisdiccional. De lo anterior tenemos que los efectos de la Jurisprudencia son explicativos o interpretativos y en ocasiones incluso confirmatorios o supletorios, mientras que su función además es renovadora, pues prolonga la vida de la ley, adaptándola a los cambios básicamente sociales de la realidad; por lo que con todo ello se ha logrado superar el dogma de la

⁷⁰ CALAMANDREI, Piero. Op. Cit. p. 191.

⁷¹ DÍAZ VEGA, Silvia Eugenia. *"Evolución de la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación en sus Cuarenta y Cinco Años de Vida Jurídica"*. *Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México*, Tomo II, Tercera Parte, Ensayos en Materia Procesal, México, D.F., 1982. pp. 617 y 618.

"suficiencia de la ley", en donde la función del juzgador era considerada como la aplicación mecánica de la ley y la distribución automática de los casos en los casilleros legales.

El principal problema relacionado con la Jurisprudencia en su connotación actual, es el de determinar si es fuente de derecho y hasta qué punto, o si no lo es. La doctrina se ha inclinado en mayor medida en reconocerla como fuente de derecho, mientras que nuestro derecho positivo, aunque establece su obligatoriedad, parte del supuesto de que se apoye en un precepto legal, fijando su contenido y alcance, pues de no ser así, se incurriría en el ámbito del legislador que sólo a él le corresponde y no al juzgador. Al respecto consideramos que la Jurisprudencia, desde luego, debe tener como sustento la interpretación de la ley, para después proceder a fijar su alcance, sin que tenga efectos derogatorios, pues sólo al legislador le corresponde esa función, sin embargo, es innegable que en nuestro derecho positivo, incluido el fiscal y administrativo, la reiteración de los criterios jurisdiccionales plasmados en la Jurisprudencia, da lugar a la reforma de las leyes, por lo que es evidente que sí es una fuente del derecho, pues aunque su finalidad no sea la de crearlo, de hecho lo hace, razón a que es obligación del juzgador el resolver la controversia ante él planteada.

El fundamento Constitucional de la Jurisprudencia lo encontramos en el artículo 94, octavo párrafo, de nuestra Ley Fundamental, dentro del Título Tercero, Capítulo Cuarto, relativo al Poder Judicial. Dicho precepto que establece:

Artículo 94.-

...

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

Ahora bien, la aplicación de la Jurisprudencia rige en el Juicio Contencioso Administrativo en una doble vertiente, que implica la obligatoriedad de la que emita el Poder Judicial Federal y la del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Como ya lo hemos apuntado, la obligatoriedad de la Jurisprudencia del Poder Judicial Federal, encuentra su fundamento legal en los artículos 192 y 193, de la Ley de Amparo, que señalan:

ARTICULO 192.- La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara de jurisprudencia del Pleno, o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia de las Salas.

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.

ARTICULO 193.- La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los tribunales unitarios, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada tribunal colegiado.

Desprendiéndose de los anteriores preceptos que al ser el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como su propio nombre lo dice, un tribunal administrativo federal, debe observar y aplicar obligatoriamente la Jurisprudencia del Poder Judicial Federal.

Mientras que la obligatoriedad de la Jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respecto de sus Salas, se encuentra establecida en el artículo 263, del Código Fiscal de la Federación, en relación con el 260, de dicho ordenamiento, en los siguientes términos:

Artículo 263.- Las Salas del Tribunal están obligadas a aplicar la jurisprudencia del Tribunal, salvo que ésta contravenga jurisprudencia del Poder Judicial Federal.

Cuando se conozca que una Sala del Tribunal dictó una sentencia contraviniendo la jurisprudencia, el Presidente del Tribunal solicitará a los magistrados que hayan votado a favor de dicha sentencia un informe, para que éste lo haga del conocimiento del Pleno y, una vez confirmado el incumplimiento, el Pleno del Tribunal los apercibirá. En caso de reincidencia se les aplicará la sanción administrativa que corresponda en los términos de la ley de la materia.

Artículo 260.- Para fijar jurisprudencia, el Pleno de la Sala Superior deberá aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario.

Asimismo, constituyen jurisprudencia las resoluciones pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete magistrados, que diluciden las contradicciones de tesis sustentadas en las sentencias emitidas por las Secciones o por las Salas Regionales del Tribunal.

También se fijara jurisprudencia por alguna Sección de la Sala Superior, siempre que se aprueben cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.

Desprendiéndose de lo anterior que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentran obligadas a aplicar la Jurisprudencia del propio órgano jurisdiccional, a menos que contravenga la dictada por el Poder Judicial Federal, so pena de ser apercibidos, o sancionados administrativamente en caso de reincidencia, los Magistrados que voten a favor una sentencia que incumpla con tal disposición.

Con base en lo expuesto fácilmente podemos advertir que la Jurisprudencia ha ido adquiriendo gran significación y trascendencia, sobre todo en el

derecho fiscal y administrativo, caracterizado por ser una disciplina sumamente cambiante y dispersa en infinidad de ordenamientos y disposiciones jurídicas, por lo que ha sido preciso interpretarla para descifrar su verdadera significación, atendiendo incluso a los ideales que orientaron al legislador al momento de crear la ley y, en ocasiones, llenar sus lagunas, dando así mayor seguridad jurídica a los justiciables, pero conciliando los intereses de los particulares con las necesidades de la Administración. Por tanto, el invocar y aplicar la Jurisprudencia, aunque no haya sido invocada por las partes, es una obligación del juzgador, aunque no implica propiamente una excepción al principio de estricto derecho, virtud a que con ello no se modifica en modo alguno la litis del juicio.

Apoya algunas de nuestras ideas la Jurisprudencia número VI.2o.C J/188, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, cuyo rubro y texto son:

JURISPRUDENCIA. CITA DE OFICIO DE LA, POR LA AUTORIDAD DEL ORDEN COMÚN. Las autoridades del orden común están obligadas a acatar los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de su jurisdicción, que forman jurisprudencia, incluso en los casos en que ésta no sea citada por los contendientes, y de invocarse alguno que no resultara aplicable a un caso específico la obligatoriedad de la misma que consagra los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, faculta a las autoridades a citar de oficio aquella que fuera la idónea, sin que tal proceder implique reforzar o completar lo alegado por las partes ni mucho menos introducir en una resolución, doctrina o principios ajenos al litigio, toda vez que la jurisprudencia que sustentan los órganos del Poder Judicial Federal, que gozan de tal atribución, no constituye una doctrina o una norma legal nueva o especial, sino únicamente la interpretación de las ya existentes, dado que ésta emana del análisis reiterado de las disposiciones legales en función de casos concretos sometidos a su consideración, y conforme a su competencia.

4.5.4 En materia de pruebas.

La importancia de las pruebas en el Juicio Contencioso Administrativo, surge de lo necesarias que son, la inmensa mayoría de los casos, para verificar las

afirmaciones de hecho expresadas por las partes y con ello acreditar la ilegalidad del acto o resolución combatidos.

Como ya señalamos en el apartado correspondiente a la tramitación del referido proceso jurisdiccional, en él son admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los estos se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las propias autoridades. Asimismo, corresponde a cada parte ofrecer y, en su caso, exhibir sus pruebas.

Ahora bien, el artículo 230, del Código Fiscal de la Federación, establece una figura en materia de medios de prueba, comúnmente denominada en la jerga procesal como "*diligencias para mejor proveer*", en los siguientes términos:

Artículo 230.- ...

El magistrado instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia.

Disposición la anterior que ya en el anterior Código Fiscal se encontraba establecida y al amparo de la cual se da una amplia libertad al juzgador para que desde la presentación de la demanda y contestación, perciba cuáles son los hechos controvertidos y, con relación a ellos, ordene la exhibición de documentos o práctica de diligencias probatorias, incluso no propuestas por las partes, a fin de obtener una resolución más apegada a la realidad.

Es más, ya desde la entrada en vigor de la Ley de Justicia Fiscal, parte aguas en el contencioso administrativo, se adoptó el principio de conceder al juzgador

facultades amplias para la investigación de la verdad, ante el reconocimiento de que ésta es la función principal de ese personaje y en general de todo proceso jurisdiccional con base en el cual se pretenda impartir justicia. Con la autorización al juzgador para ordenar diligencias probatorias no ofrecidas por las partes, se reconoce que la valoración de las pruebas para obtener la verdad, es más que nada un problema lógico, por lo que no hay justificación para obedecer principios o reglas formales y abstractos, para nada infalibles, cuando el examen de los hechos concretos han ayudado al juez a formarse una determinada convicción.

Lamentablemente nos encontramos ante la situación de que esta facultad es prácticamente letra muerta, pues los Magistrados instructores en poco o nada la usan. Puede pensarse que es por el hecho de dejar la carga probatoria sobre las partes en los términos que a cada una le convenga, con el respaldo de que en el Juicio Contencioso Administrativo hay gran libertad al respecto; o bien, por evitar que una parte se vea afectada con el desahogo de una prueba que ni siquiera fue ofrecida por la contraria, ante lo cual podría aquélla aducir parcialidad en el desarrollo del proceso; sin embargo, creemos que la verdadera razón radica en que debido a las cargas de trabajo y a la poca iniciativa de los Secretarios de Acuerdos y Magistrados que participan en la instrucción del juicio, no se dedican a analizar las peculiaridades de cada asunto en esta etapa, siendo que en lo relativo a los medios de prueba, se limitan a irse a los capítulos correspondientes de la demanda y su contestación en donde se hace su ofrecimiento, acordándolo conforme a derecho, pero sin cerciorarse si con alguna prueba no ofrecida, que puede obrar en poder de la otra parte, o bien de un tercero, puede esclarecerse la controversia.

Consideramos que lo anterior es un vicio que debe subsanarse, reafirmando en cada profesionista del derecho que participe en la administración de

justicia, la cultura de servirle a ésta, para dignificar más tal actividad y que cumpla con su misión intrínseca, para lo cual no vendría nada mal liberar, en la medida de lo posible, las cargas de trabajo a que nos hemos referido, aumentándose para ello los recursos financieros, materiales y humanos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

4.6 Evolución de algunos criterios sustentados por el Poder Judicial Federal y por el Tribunal Fiscal de la Federación, relacionados con excepciones al principio de estricto derecho.

Tesis de Jurisprudencia N° II-J-200, sustentada por el Pleno del entonces Tribunal Fiscal de la Federación:

SENTENCIAS.- ES INDEBIDO SUPLIR LAS DEFICIENCIAS DE LA QUEJA EN EL JUICIO DE NULIDAD.- En los términos de los artículos 193 y 229 del Código Fiscal de la Federación de 1967, no es dable suplir la deficiencia de la queja de cualquiera de las partes, introduciendo elementos ajenos a sus planteamientos, ya que en las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación únicamente deben examinarse los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación; además de que si hubiera sido voluntad del legislador que el Tribunal examinara cuestiones de oficio, lo habría señalado en forma expresa, como ha sucedido en otras materias diversas a la fiscal.

Tesis número III-TASS-383, sustentada por el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación:

SUPLENCIA DE LA QUEJA.- CASO EN QUE SE PRODUCE.- Se produce suplencia de la queja cuando la Juzgadora, al emitir su sentencia, introduce elementos ajenos a la litis planteada por el actor en su escrito de demanda. Esto es, en el juicio fiscal rige el principio de estricto derecho que impone la obligación de examinar la resolución impugnada a la luz de las defensas que esgrime el demandante, sin estar permitido ir más allá de las mismas, o sea, suplir la deficiencia de la queja.

Tesis número III-TASS-579, sustentada por el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación:

SUPLENCIA DE LA QUEJA.- CASO EN QUE NO SE PRODUCE.- En el juicio fiscal rige el principio de estricto derecho que obliga a la juzgadora a examinar la resolución combatida tomando en consideración los argumentos y pruebas esgrimidos por el demandante; en consecuencia, si del análisis del escrito de demanda se desprende que el actor hizo valer determinados conceptos de anulación que fueron estudiados por la Sala al emitir su fallo, debe concluirse que no se produjo la suplencia de la queja.

La Jurisprudencia y tesis aisladas anteriormente transcritas, no obstante que en tratándose concretamente de aquélla, no ha sido dejada sin efectos ni modificada, consideramos que ya no son aplicables. En principio porque la referida Jurisprudencia se refiere al Código Fiscal de la Federación de 1967, aunque ello no resulta contundente, pero sí lo es el hecho de que la misma niega la evolución que se ha presentado en el Juicio Contencioso Administrativo, al salir del campo del estricto derecho y de los rígidos formulismos, para permitir ya amplias excepciones que no buscan más que conseguir resoluciones más apegadas a la realidad y a la justicia, en beneficio del interés social. En este sentido son anacrónicas la Jurisprudencia y tesis aisladas de mérito, pues prohíben la introducción en el juicio de elementos ajenos a los planteamientos de las partes y al afirmar que no fue la voluntad del legislador permitir que el Tribunal analizara cuestiones de oficio, ello implicaría que quedarán fuera el pronunciamiento oficioso sobre la incompetencia de la autoridad emisora de la resolución impugnada y sobre la ausencia total de fundamentación y motivación en ésta, siendo por ello que estimamos conveniente no aplicar las Tesis en comento, pues no se adaptan a la tramitación actual del Juicio Contencioso Administrativo.

Por lo que hace a la forma o requisitos que deben tener los agravios que manifiesta la parte actora, llámensele conceptos de impugnación, también se ha

registrado una evolución en los criterios jurisprudenciales, pues mientras que hasta hace poco se exigían una serie de requisitos, tales como la precisión de la resolución o la parte de la misma que causara el agravio, el precepto o preceptos jurídicos que a juicio del demandante indebidamente se dejaron de aplicar o se aplicaron inadecuadamente y los argumentos lógico - jurídicos con los que se pretendía demostrar la razón de lo dicho, todo lo cual constituía el llamado silogismo jurídico; tal y como se expresa en la Jurisprudencia A-42, sustentada por la Sala Superior del hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que textualmente señala:

CONCEPTO DE ANULACION INOPERANTE.- ES AQUEL QUE CARECE DE LOS REQUISITOS MINIMOS PARA SU ESTUDIO.- Para ser tomado en consideración un concepto de anulación, éste deberá precisar la resolución o la parte de la misma que cause el agravio, el precepto o preceptos jurídicos que indebidamente se dejaron de aplicar o se aplicaron inadecuadamente y los argumentos lógico-jurídicos con los que se pretende demostrar la razón de su dicho; si se combate la motivación de dicha resolución bastará que se acredite la falsedad de los hechos que la apoyaron, su apreciación equivocada o la carencia de adecuación de los mismos a los supuestos contemplados en las normas invocadas, pues la falta de algunos de estos elementos hace lógica y jurídicamente imposible su estudio, por lo que, si en el escrito de demanda la parte actora expresa razonamientos no encaminados a impugnar la fundamentación y motivación de la resolución cuya nulidad se demanda, éstos deben considerarse inoperantes.

Ahora el propio Tribunal, siguiendo las tendencias y lineamientos del Poder Judicial de la Federación, ha ido abandonando ese criterio, no obstante que no ha dejado sin efectos ni modificado la anterior Jurisprudencia, para adoptar otros menos rigoristas y apartados del estricto derecho, como el sostenido en la Tesis N° IV-TA-2aS-39, sustentada por la Segunda Sección de su Sala Superior, que establece:

CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN.- PARA SU ESTUDIO, BASTA CON QUE QUEDE CLARA LA CAUSA PETENDI.- La demanda de nulidad constituye un todo y así debe ser analizada por el juzgador, por lo que si en una parte de ella queda clara la causa petendi, debe analizarse en cumplimiento a la garantía de audiencia y tomando en cuenta que el artículo 208, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación, no exige que los conceptos de impugnación reúnan determinados requisitos.- Lo anterior, aun

cuando los argumentos expuestos por el actor sean equivocados, el juzgador está obligado a analizar las cuestiones efectivamente planteadas y resolver conforme a derecho en los términos del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación.

Criterio el anterior, análogo al sostenido en la Tesis de Jurisprudencia N° P./J. 68/2000, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son los siguientes:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe abandonarse la tesis jurisprudencial que lleva por rubro "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICOS Y JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.", en la que, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación de ese criterio radican en que, por una parte, los artículos 116 y 166 de la Ley de Amparo no exigen como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo.

Criterios los anteriores en virtud de los cuales ya no se exigen una serie de formalismos rígidos que deban contener los conceptos de impugnación, bastando que quede clara la *causa petendi*, esto es, la causa de pedir, entendida ésta no sólo como un mero deseo o petición por parte del demandante, sino ello aunado a la expresión con trascendencia jurídica de la controversia, para dar cumplimiento a lo que exige el artículo 208, fracciones VI y VIII, del Código Fiscal de la Federación, que se señale, como uno más de los aspectos que la demanda debe indicar; ante lo cual el juzgador está obligado

a entrar al estudio de los argumentos del demandante, no obstante que éstos sean infundados, a fin de respetar la garantía de audiencia, aun apartándose del estricto derecho que implican los términos precisos en que se hayan hecho valer.

Consideramos que la anterior postura es la idónea dentro del Juicio Contencioso Administrativo, pues dentro del mismo se debe evitar el poner obstáculos a la defensa de los gobernados, como es el estricto derecho o rigor en el ejercicio de la acción, tomando en cuenta que el perito en el derecho es el juzgador, luego entonces, las formalidades obligatorias deben reducirse a un mínimo, a fin de evitar un rigorismo tal que se convierta en una trampa procesal que, en vez de facilitar, obstaculice la pretensión y la defensa de los derechos.

5. LAS EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO ANTE LA NECESIDAD DE RESPETAR EL ORDEN CONSTITUCIONAL, LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.

5.1 La Constitución Ley Suprema.

*"Sobre la Constitución nada,
sobre la Constitución nadie"*

José María Iglesias.

En el mundo jurídico comúnmente nos encontramos con un seudónimo de nuestra Constitución Política, se le llama "*Ley Suprema*". El empleo de tal seudónimo no es sólo producto de la costumbre doctrinaria sobre las teorías de la Constitución, pues ella misma se autodenomina así, siendo su artículo 133 el que contiene el llamado principio de supremacía constitucional, en los siguientes términos:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

En tales circunstancias, aunque nuestra Constitución comparta el título de Ley Suprema con otras disposiciones jurídicas, como las leyes del Congreso de la Unión

y los tratados internacionales, lo cierto es que al mencionarse en primer término, se ubica en una posición de mayor jerarquía, esto es, de supremacía entre lo ya supremo, válganos la redundancia.

En tal virtud, tenemos que al ser nuestra Constitución la Ley Suprema y fundamental del Estado mexicano, lo que de suyo implica que no puede estar supeditada a ninguna otra disposición jurídica, también quiere decir, precisamente, que ninguna disposición jurídica puede estar por encima de la propia Constitución, y en caso de que por cualquier circunstancia así fuera, debe optarse por la aplicación de ésta.

Lo anterior es así, en parte, en virtud de lo que dispone el propio precepto en comento, respecto de la obligación de los jueces de los Estados de arreglarse a la Constitución Federal, a pesar de la contradicción que pudiera haber entre ésta y las Constituciones o leyes de los Estados. Pero a tal disposición algo le falta. ¿Porqué sólo se ordena a los jueces locales y no a otras autoridades a someterse al principio de supremacía constitucional? Lo que ocurre es que el artículo 133 al que nos hemos referido, se complementa con el artículo 128 de la propia Constitución, que reza:

Artículo 128. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

No hay duda, la Constitución, que como dice Ignacio Burgoa, es *"el ordenamiento fundamental y supremo en que se proclaman los fines fundamentales del Estado y se establecen las normas básicas a las que debe ajustarse su poder público de imperio para realizarlos"*;⁷² tiene en todo caso preferencia aplicativa sobre cualquier disposición secundaria que la contrarie, tenga la forma de una ley o de otro acto

⁷² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *"Derecho Constitucional Mexicano"*, Ed. Porrúa, México 1973. p. 319.

proveniente necesariamente de una autoridad, pues la Constitución controla, como apunta Burgoa, al poder público del Estado.

Pero ¿cómo se respeta la preferencia aplicativa de la que hablamos? En principio de manera espontánea y natural. Sin embargo, si la Constitución pudiera ser quebrantada impunemente, los principios que la misma establece no pasarían de ser teóricos o meros mandamientos éticos, lo cual es inadmisibles en un sistema jurídico como el nuestro, por ello es necesario una defensa coercitiva Constitucional, que lo ideal es que opere de manera excepcional, a efecto de reparar las violaciones cometidas por las autoridades y mantener a los poderes dentro de sus órbitas respectivas.

En nuestro país corresponde a los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, léase Juzgados de Distrito, Tribunales Unitarios de Circuito, Tribunales Colegiados de Circuito y Suprema Corte de Justicia de la Nación; la defensa o control Constitucional para hacer funcionar el principio de la supremacía del que hablábamos, a través del Juicio de Amparo, en términos de lo dispuesto por los artículos 103 y 107 de nuestra Ley Suprema, fenómeno que es producto de una reminiscencia histórica, según la cual debe existir un poder independiente e imparcial, aislado lo más posible de los debates políticos, integrado por jueces, autoridades morales con los conocimientos especiales que la cuestión requiere.

Cabe señalar que el referido Juicio de Amparo, si bien es cierto fue creado para ser una auténtica defensa de la constitucionalidad, también lo es que como en la práctica se advierte, dicho juicio ha evolucionado, en la mayoría de los casos, hacia una defensa de la simple legalidad de los actos de autoridad en favor del individuo, utilizándose como pretextos para hacer valer violaciones por inexacta aplicación de las leyes secundarias, los artículos 14 y 16 Constitucionales; sin embargo, no es nuestro

interés el abordar esta cuestión en mayor medida, bastándonos con haberla puesto de relieve, para compararla con una situación similar que ocurre en el Juicio Contencioso Administrativo.

Así pues, se dice que la naturaleza jurídica del Juicio Contencioso Administrativo, es la de un medio de control de la legalidad de los actos administrativos, por lo que no debe de abordar cuestiones sobre la constitucionalidad de éstos, sin embargo, esta afirmación no es del todo exacta ni definitiva, pues ya en capítulos anteriores, al referirnos concretamente a dicha naturaleza, concluimos que existen casos en que, por excepción, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como órgano jurisdiccional no perteneciente al Poder Judicial, puede conocer de la constitucionalidad de actos o resoluciones de autoridad, siendo estos: a) cuando la interpretación constitucional de los preceptos aplicados haya sido establecida previamente por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, en tesis jurisprudencial, aplicable exactamente al caso de que se trata, sin requerir de mayor estudio o de la expresión de diversos argumentos, pues en ese caso, se trata de un aspecto de legalidad, conforme a lo dispuesto en los artículos 192 y 193, de la Ley de Amparo, ya que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está obligado a acatar la Jurisprudencia; y, b) cuando el análisis Constitucional sea en relación a lo dispuesto por los artículos 14 y 16 constitucionales, refiriéndose a violaciones legales, procedimentales, formales, o que estén vinculadas con cuestiones de competencia de la autoridad administrativa, pues tales aspectos están permitidos por el artículo 238, del Código Fiscal de la Federación, como una facultad ordinaria conferida al citado Tribunal, con el propósito fundamental de controlar la legalidad de los actos administrativos.

En tales circunstancias, podemos concluir que el Juicio Contencioso Administrativo, al igual que el de Amparo, también se convierte en un medio indirecto de

control para que los actos administrativos se ajusten a nuestra Ley Suprema, sólo que el primero, se apoya en violaciones a preceptos de la legislación secundaria, en relación con los Constitucionales, y el segundo, en violaciones a estos últimos, en relación con los primeros, situación que en todo caso no importa demasiado, pues es en realidad igual en ambos juicios el análisis de fondo de la cuestión planteada y las consecuencias para el gobernado, en cuanto a que se deje sin efectos el acto que le causa agravio.

5.2 Las garantías individuales.

En este apartado únicamente nos limitaremos a analizar las garantías individuales plasmadas en nuestra Carta Magna, que desde nuestro punto de vista tienen una importante relación con el Juicio Contencioso Administrativo. Sin embargo, estimamos pertinente de manera previa a entrar al análisis de cada garantía, hacer una breve acotación conceptual.

Así pues, en palabras del destacado jurista mexicano Ignacio Burgoa, *"directa y primariamente, frente a los miembros singulares del Estado o gobernados, la autolimitación estatal y las limitaciones jurídicas a la actuación de las autoridades se revelan en las garantías individuales, por tanto, éstas se traducen jurídicamente en una relación de derecho existente entre el gobernado como persona física o moral y el Estado como entidad jurídica y política con personalidad propia y sus autoridades, cuya actividad en todo caso se desempeña en ejercicio del poder y en representación de la entidad estatal."*⁷³ De la anterior expresión advertimos que la garantía individual implica una relación jurídica, cuyos sujetos inmediatos y directos son el gobernado (sujeto activo) y el Estado (sujeto pasivo), representado por sus autoridades.

⁷³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *"Las Garantías Individuales"*, Ed. Porrúa, México 1996. p. 166.

Ahora bien, dadas las características jurídico políticas y, por tanto, autoritarias del Estado, la relación jurídica de la que hablamos no es de igual a igual, sino entre dos entes situados en distinto plano, por lo que es de supra a subordinación. Así pues, los actos del Estado, al ser autoritarios, a diferencia de los actos de los gobernados, tienen como notas esenciales y distintivas la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad, es decir, para existir no requieren de la voluntad de los sujetos a los que van dirigidos, quienes tienen la obligación de obedecerlos, pues de no hacerlo, tales actos pueden realizarse o ejecutarse coactivamente, incluso mediante el empleo de la fuerza pública.

El citado jurista también señala que *"las relaciones de supra a subordinación, están regidas primordial y fundamentalmente por los preceptos de nuestra Constitución que establecen el cauce normativo por donde debe desarrollarse la conducta o actividad de los órganos del Estado en ejercicio del poder público... por consiguiente, los preceptos constitucionales que demarcan y encauzan el ejercicio del poder público frente a los gobernados, han recibido el nombre de garantías individuales."*⁷⁴ En este sentido podemos afirmar que todos los actos de autoridad, frente a cualquier sujeto individual o colectivo que asuma el carácter de gobernado, deben observar las exigencias, condiciones, prohibiciones y requisitos, consignados en los preceptos Constitucionales, para considerarse jurídicamente válidos.

Una vez señalados los sujetos que intervienen en la relación jurídica que implican las garantías individuales y la naturaleza de dicha relación, se asoma ya el objeto de las mismas, que se hace consistir en un derecho subjetivo público y una

⁷⁴ Ibid. pp. 170 y 171.

obligación correlativa, es decir, *"la potestad de reclamar al Estado y a sus autoridades el respeto a las prerrogativas fundamentales del hombre y que constituye la manera como se traduce el derecho que para el sujeto activo de la relación jurídica o gobernado genera o implica esta misma."*⁷⁵ Lo anterior quiere decir que los derechos establecidos a través de las garantías individuales, se imponen al Estado, representado por sus autoridades, quienes están obligadas correlativamente a respetar su contenido, puesto que de no ser así, el sujeto activo o gobernado tiene la potestad para reclamar conforme a la ley (la Constitución en este caso) tal respeto.

Con los elementos mencionados podemos elaborar un concepto de garantía individual, siendo este, *la relación jurídica de supra a subordinación entre un sujeto activo o gobernado y un sujeto pasivo, representado por el Estado y sus autoridades, regulada por la Constitución, de la que emanan, por un lado, derechos subjetivos públicos a favor del primero y la obligación correlativa de respetarlos a cargo del segundo.*

Las garantías individuales, debido a que su fuente es nuestra Ley Suprema, están investidas del principio de *supremacía Constitucional* del que hablábamos en el apartado anterior, virtud al cual prevalecen sobre disposiciones secundarias que se les contrapongan, luego entonces, con mayor razón prevalecen en los términos apuntados, sobre los actos de autoridad, por lo que estos deben ajustarse a aquellas y, por tanto, el Juicio Contencioso Administrativo, como medio directo de control de la legalidad de los actos administrativos, también se convierte en un medio indirecto de control para el efecto de que tales actos respeten las garantías individuales.

⁷⁵ *Ibid.* p. 179.

5.2.1 Garantía de igualdad.

Se encuentra prevista en el artículo 1° Constitucional, el cual señala:

Artículo 1°.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Vale la pena mencionar esta garantía, en virtud de que establece el alcance personal o subjetivo de todas ellas, esto es, su titularidad se extiende a todo individuo, independientemente de su condición particular, sea persona física o colectiva (moral), de orden social, privado y en casos determinados, de orden público.

El precepto en comento también establece el alcance espacial de las garantías individuales, el cual se extiende a todo el territorio de la República.

Por lo que respecta a las restricciones o suspensión de garantías, no es un aspecto en el que nos vayamos a detener, ya que obedece a situaciones especiales y excepcionales que prevé la propia Constitución, ajenas a la materia de este trabajo.

5.2.2 Prohibición de leyes privativas.

Se encuentra prevista en el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que:

Artículo 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales

militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

Históricamente la prohibición de leyes privativas tuvo su origen en materia penal, extendiéndose posteriormente a la materia administrativa y, por ende, a la tributaria. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido las Jurisprudencias definidas números 222 y P./J. 18/98, respecto de las leyes privativas, que respectivamente señalan:

LEYES PRIVATIVAS. Es carácter constante de las leyes que sean de aplicación general y abstracta; es decir, que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobreviva a esta aplicación y se aplique sin consideración de especie o de persona a todos los casos idénticos al que previenen, en tanto no sean abrogadas. Una ley que carece de esos caracteres, va en contra del principio de igualdad, garantizado por el artículo 13 constitucional, y aun deja de ser una disposición legislativa, en el sentido material, puesto que le falta algo que pertenece a su esencia. Estas leyes pueden considerarse como privativas, tanto las dictadas en el orden civil como en cualquier otro orden, pues el carácter de generalidad se refiere a las leyes de todas las especies, y contra la aplicación de las leyes privativas protege el ya expresado artículo 13 constitucional.

LEYES PRIVATIVAS. SU DIFERENCIA CON LAS LEYES ESPECIALES. Las leyes privativas se caracterizan porque se refieren a personas nominalmente designadas, atendiendo a criterios subjetivos y por el hecho de que después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano pierden su vigencia, encontrándose prohibidas por el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que atentan contra el principio de igualdad jurídica; mientras que las leyes especiales, aun cuando se aplican a una o a varias categorías de personas relacionadas con hechos, situaciones o actividades específicas, sí se encuentran investidas de las características de generalidad, abstracción y permanencia, dado que se aplican a todas las personas que se colocan dentro de las hipótesis que prevén y no están dirigidas a una persona o grupo de ellas individualmente determinado, además de que su vigencia jurídica pervive después de aplicarse a un caso concreto para regular los casos posteriores en que se actualicen los supuestos contenidos en ellas, no transgrediendo, por tanto, el citado precepto constitucional.

De las anteriores Jurisprudencias podemos concluir que una ley tiene el carácter de privativa, si la materia de que trata desaparece después de aplicarse a un

caso previsto y determinado de antemano, así como cuando menciona individualmente (nominalmente y atendiendo a criterios subjetivos), a las personas a las que se va a aplicar; mientras que no tendrá tal carácter cuando se aplica sin consideración de especie o de personas a todos los casos que previene, es decir, se aplica a todos los individuos que se encuentran o lleguen a encontrarse en la situación establecida, caso en el cual la ley debe conservar sus características esenciales de generalidad, abstracción y permanencia.

El maestro Ernesto Flores Zavala aborda el tema planteado por lo que se refiere concretamente a la materia tributaria, al afirmar que *"derivado del artículo 13 Constitucional, podemos establecer el siguiente principio: las leyes tributarias no deben gravar a una o varias personas individualmente determinadas. El gravamen se debe establecer en tal forma, que cualquier persona cuya situación coincida con la señalada como hecho generador del crédito fiscal debe ser sujeto del impuesto."*⁷⁶

Como la ley privativa no es materialmente una ley, debido a que le faltan elementos esenciales tales como la generalidad, la abstracción y la permanencia, consideramos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como órgano de control de la legalidad, apoyándose además en las Jurisprudencias antes transcritas, puede válidamente anular un acto impugnado que se funde en este tipo de ley, aun en el caso de que no haya una Jurisprudencia definida que exactamente se refiera a la ley en cuestión y de que no exista agravio dirigido a ese aspecto, por ser el respeto a la garantía contenida en el artículo 13 Constitucional, una cuestión de orden público, por lo que este caso, aunque se antoja en extremo raro de que se actualice, debe dar lugar a la excepción al principio de estricto derecho que proponemos.

⁷⁶ FLORES ZAVALA, Ernesto. *"Finanzas Públicas Mexicanas"*. Ed. Porrúa, México, D.F., 1995. p. 157.

5.2.3 Garantía de irretroactividad de las leyes.

Se encuentra prevista en el artículo 14 Constitucional en los siguientes términos:

Artículo 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Este precepto establece la garantía de irretroactividad de las leyes secundarias – excepción hecha de la propia Constitución –, esto es, la prohibición de dar efectos aplicativos a una norma jurídica, sobre hechos, actos o situaciones producidos con anterioridad al momento en que al entrar en vigor, adquiera fuerza vinculatoria, cuando con ello se lesionen derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores. En este sentido, una norma es retroactiva cuando se aplica a un hecho ya consumado con anterioridad a su vigencia.

La idea anterior la hemos tomado de la definición de retroactividad elaborada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis de Jurisprudencia número 162, de la Quinta Época, que dice:

RETROACTIVIDAD DE LA LEY.- Las leyes retroactivas, o las dicta el legislador común o las expide el Constituyente al establecer los preceptos del Código Político. En el primer caso, no se les podrá dar efecto retroactivo, en perjuicio de alguien, porque lo prohíbe la Constitución; en el segundo, deberán aplicarse retroactivamente, a pesar del artículo 14 constitucional, y sin que ello importe violación de garantía individual alguna. En la aplicación de los preceptos constitucionales hay que procurar armonizarlos, y si resultan unos en oposición con otros, hay que considerar los especiales como excepción de aquellos que establecen principios o reglas generales. El legislador constituyente, en uso de sus facultades amplísimas, pudo, por altas razones políticas, sociales o de interés general, establecer casos de excepción al principio de no retroactividad, y cuando así haya procedido, tales preceptos deberán aplicarse retroactivamente. Para que una ley sea retroactiva, se requiere que obre sobre el

pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores, y esta última circunstancia es esencial.

Así pues, el artículo 6° del Código Fiscal de la Federación, contempla un claro ejemplo de observancia en una ley secundaria, de la garantía de irretroactividad en comento, al establecer:

Artículo 6°.- Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.

Dichas contribuciones se determinarán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación, pero les serán aplicables las normas sobre procedimiento que se expidan con posterioridad.

...

Como puede apreciarse, el anterior precepto establece la irretroactividad en cuanto a la causación de contribuciones se refiere, al establecer que el momento de dicha causación es el de la realización (hecho generador) de las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales, siendo aplicables las que se encuentren vigentes durante el lapso en que ocurran tales situaciones. Lo anterior implica que si una contribución se causó, a manera de ejemplo, en el ejercicio fiscal de 2000, la ley aplicable es la que estuvo vigente en ese lapso, por lo que si la autoridad recaudadora ejerce sus facultades en el año 2001, cuando ya fue reformada la ley en esa cuestión, debe realizar la revisión al contribuyente respecto de esa causación, determinando lo que corresponda, ajustándose a lo dispuesto por la ley entonces vigente. No obstante lo anterior, en materia adjetiva, en contraposición a la sustantiva relatada con anterioridad, sí debe aplicarse la norma vigente cuando se lleve a cabo el procedimiento, lo que no viola la garantía de irretroactividad, puesto que la ley expedida con posterioridad regulará un acto procedimental distinto del acto causal.

Dentro del Juicio Contencioso Administrativo estimamos que debe operar plenamente la figura prevista en el artículo 237, tercer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, relativa a la corrección en la cita de los preceptos que se estiman violados, aun cuando dichos preceptos sean los correctos en cuanto a su número y ley que los contiene y no así en su texto aplicable, de manera tal que si, por ejemplo, un particular hace valer la violación a un precepto de vigencia posterior al realmente aplicable, aunque no se configure en sus términos la violación alegada, la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del conocimiento, debe analizar la cuestión planteada a la luz de la disposición aplicable de acuerdo al momento en que sucedieron los hechos, por lo que si de ello se obtiene un beneficio al demandante no previsto por el, así debe resolverse. Sin embargo, como esta situación se refiere a la aplicación del derecho, a la cual se encuentra obligado el órgano jurisdiccional, también debe observarse la misma conducta por el juzgador, aunque de ello se derive un perjuicio para el propio demandante.

5.2.4 Garantía de audiencia.

También la contiene el artículo 14 Constitucional, al establecer:

Artículo 14.- ...

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

La llamada garantía de audiencia, es una de las más importantes en nuestro orden jurídico, pues implica la principal defensa de los gobernados frente a los actos de autoridad que se estime atenten contra sus derechos. Dicha garantía se encuentra prevista en una fórmula compleja integrada por cuatro subgarantías

(coloquialmente hablando), por lo que al afectarse éstas, ello conlleva la violación de aquella. Tales subgarantías son:

- a) El seguimiento de un juicio en contra de la persona a quien se le pretenda privar de sus bienes jurídicamente tutelados, como son la vida, la libertad, la propiedad, la posesión o los derechos subjetivos en general.
- b) La substanciación de tal juicio, ante los tribunales previamente establecidos.
- c) La observancia en el mismo juicio, de las formalidades esenciales del procedimiento.
- d) La aplicación en el juicio de las leyes expedidas con anterioridad al hecho que lo motivó.

El respeto de la garantía de audiencia es de capital importancia en los procedimientos administrativos, incluidos obviamente los de índole estrictamente fiscal, así como en los juicios que con ese motivo se inicien, como veremos en seguida.

El concepto juicio del que hablamos, puede substanciarse ante autoridades material y/o formalmente jurisdiccionales. Una autoridad es materialmente jurisdiccional cuando sus funciones consistan en decir el derecho para solucionar conflictos, mientras que el carácter de autoridad formalmente jurisdiccional, aparece cuando su actuación principal sea la anterior y además pertenezca al Poder Judicial, federal o local. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un claro ejemplo de una autoridad del primer tipo, puesto que su principal función es la solución de controversias mediante la dicción del derecho, sin embargo y toda vez que pertenece al Poder Ejecutivo Federal (por lo menos hasta ahora), es una autoridad sólo materialmente jurisdiccional. La

Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito, son claros ejemplos de autoridades material y formalmente jurisdiccionales, puesto que cumplen además con el requisito de pertenencia al Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, el juicio del que habla el artículo 14 Constitucional, desde el punto de vista de los efectos que conlleva el acto de privación, válidamente puede desenvolverse ante autoridades materialmente administrativas, esto es, aquellas cuya actividad principal sea la realización de actos administrativos, entendidos estos como *"la expresión o manifestación de voluntad de la administración pública, creadora de situaciones jurídicas individuales, para satisfacer necesidades colectivas"*;77 ello en el caso de que el objeto de la privación ingrese a la esfera del Estado o tienda a satisfacer coercitivamente una prestación pública, como acontece en materia tributaria. En este orden de ideas, la garantía de audiencia debe respetarse a través del establecimiento de vías legales (fase oficiosa), a las que el gobernado, al que se le pretenda afectar en sus bienes, tenga la posibilidad de acceder, aunque no sea previamente a la aplicación del impuesto, puesto que el cubrirlo es una obligación que deriva de la propia Constitución (artículo 31, fracción IV). Lo anterior ha sido considerado de esa manera por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis de Jurisprudencia número 79, de la Séptima Época, que dice:

AUDIENCIA, GARANTÍA DE. EN MATERIA IMPOSITIVA, NO ES NECESARIO QUE SEA PREVIA. Teniendo un gravamen el carácter de impuesto, por definición de la ley, no es necesario cumplir con la garantía de previa audiencia establecida en el artículo 14 constitucional, ya que el impuesto es una prestación unilateral y obligatoria y la audiencia que se puede otorgar a los causantes es siempre posterior a la aplicación del impuesto, que es cuando existe la posibilidad de que los interesados impugnen, ante las propias autoridades, el monto y cobro correspondiente, y basta que la ley otorgue a los causantes el derecho a combatir la fijación del gravamen, una vez que ha sido

77 NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit. pp. 288 y 289.

determinado, para que en materia hacendaria se cumpla con el derecho fundamental de audiencia, consagrado por el artículo 14 constitucional, precepto que no requiere necesariamente, y en todo caso, la audiencia previa, sino que, de acuerdo con su espíritu, es bastante que los afectados sean oídos en defensa antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos.

Así pues, si los recursos administrativos han sido establecidos con la finalidad de que se respete la garantía de audiencia de los gobernados, con mayor razón puede afirmarse que el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, también persigue tal finalidad, puesto que es una clara materialización de la instancia seguida ante un órgano jurisdiccional previamente establecido, en los términos del artículo 14 Constitucional, a la que los propios gobernados pueden acceder para controvertir los actos de autoridad a través de los cuales se les pretendan privar de sus bienes, máxime que por medio de dicho juicio pueden controvertirse las resoluciones definitivas recaídas a los propios recursos administrativos, pudiendo ofrecerse pruebas y hacerse valer agravios diversos.

5.2.5 Garantía de legalidad.

Se encuentra contenida en el artículo 16 Constitucional, el cual establece en la parte que interesa:

Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Siguiendo las ideas del maestro Ernesto Flores Zavala, del primer párrafo del artículo 16 Constitucional podemos derivar el siguiente principio: *"Las resoluciones de la administración se deben dictar por escrito, por autoridad competente y con expresión de los fundamentos de hecho y de derecho en los que se basen, los que se harán del*

conocimiento de los interesados.⁷⁸ La garantía de legalidad en una de las que dan mayor protección a los gobernados, poniéndolos a salvo de todo acto de afectación a su esfera jurídica que no esté emitido por autoridad competente y apoyado en alguna norma legal.

Los artículos 38 y 238, del Código Fiscal de la Federación, establecen distintos requisitos, exigencias y consecuencias que se desprenden de la propia garantía de legalidad y que se refieren a todos aquellos atributos que debe de tener un acto administrativo de molestia a fin de poder ser considerado Constitucional y legal, pues establecen:

Artículo 38.- Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito.

II. Señalar la autoridad que lo emite.

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

IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

Artículo 238.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

⁷⁸ FLORES ZAVALA, Ernesto. Op. Cit. p. 185.

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

El Tribunal Fiscal de la Federación podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

...

El primero de los preceptos transcritos, en íntima relación con el 16 Constitucional, ordena categóricamente que el acto administrativo que vaya a hacerse del conocimiento del particular, debe ser emitido y firmado por autoridad competente, debiendo estar fundado y motivado, pues en caso de que no sea así, es el artículo 238 también transcrito el que establece la consecuencia, siendo ésta, la declaratoria de nulidad de dicho acto, vía Juicio Contencioso Administrativo.

El aspecto relativo a la competencia, tanto en términos Constitucionales como legales, concierne únicamente al conjunto de facultades con que la ley inviste a determinada autoridad, de manera que si el acto emana de un órgano que se excede de la órbita de sus facultades, será inconstitucional e ilegal. En este sentido cabe señalar que la llamada legitimidad o competencia de origen, queda excluida de la extensión protectora de la garantía de legalidad; esto es, ni en el Juicio Contencioso Administrativo, ni aun en el de Amparo, puede declararse que una autoridad señalada como demandada o responsable, respectivamente, no era propiamente una autoridad, puesto que ello implicaría que se estuviera vulnerando el principio de división de poderes al atacarse la integración del órgano, o bien, la calidad de su titular en cuanto a la forma en que se integró a la función pública, cuestión la anterior respecto de la cual el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los Tribunales del Poder Judicial, se encuentran

impedidos para pronunciarse, puesto que los artículos 16 Constitucional, 38 y 238, del Código Fiscal de la Federación, no se refieren a ese alcance, sino a la manera y límites en que los órganos de autoridad, a través de sus titulares, actúan frente a los particulares en virtud de las facultades que la ley les ha conferido, lo anterior, sin perjuicio de la posible responsabilidad administrativa o quizá penal exigible a la persona dotada de una investidura irregular o incluso sin investidura alguna.

Lo anterior ha sido sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la siguiente Tesis:

INCOMPETENCIA DE ORIGEN. NOCIÓN Y DIFERENCIAS CON LA COMPETENCIA A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL. La noción de incompetencia de origen, nació hacia la segunda mitad del siglo pasado, para significarse con ella los problemas que entrañaban la ilegitimidad de autoridades locales, (presidentes municipales, magistrados y jueces, así como gobernadores) por infracciones a las normas reguladoras de su designación o elección para desempeñar cargos públicos. Las razones aducidas para distinguirla de las irregularidades examinadas en el rubro de competencia del artículo 16 constitucional, fueron que el conocimiento de aquellas cuestiones por los tribunales Federales se traduciría en una injustificada intervención en la soberanía de las entidades federativas, y redundaría en el empleo del juicio de amparo como instrumento para influir en materia política, la noción de incompetencia de origen así limitada en principio al desconocimiento de autoridades locales de índole política o judicial, se hizo sin embargo extensiva - por la fuerza de la tradición en el lenguaje forense- a todos los casos en que por cualquier razón se discutiera la designación de un funcionario federal o local perteneciente inclusive al Poder Ejecutivo, o la regularidad de su ingreso a la función pública. Así, se introduce una distinción esencial entre la llamada "incompetencia de origen" y la incompetencia derivada del artículo 16 constitucional, de manera similar a lo sucedido en otras latitudes cuando frente a los funcionarios "de jure" se ha creado una teoría de los funcionarios "de facto", esto es, aquellos cuya permanencia en la función pública es irregular, bien por inexistencia total o existencia viciada del acto formal de designación según cierto sector de la doctrina, bien por ineficacia sobrevenida del título legitimante, frecuentemente debida a razones de temporalidad o inhabilitación, según otros autores. El examen de la legitimidad de un funcionario y de la competencia de un órgano supone una distinción esencial: mientras la primera explica la integración de un órgano y la situación de una persona física frente a las normas que regulan las condiciones personales y los requisitos formales necesarios para encarnarlo y darle vida de relación orgánica, la segunda determina los límites en los cuales un órgano puede actuar frente a terceros. En este sentido, el artículo 16 constitucional no se refiere a la legitimidad de

un funcionario ni la manera como se incorpora a la función pública, sino a los límites fijados para la actuación del órgano frente a los particulares, ya que son justamente los bienes de éstos el objeto de tutela del precepto en tanto consagra una garantía individual y no un control interno de la organización administrativa. Por lo tanto, ni los tribunales de amparo ni los ordinarios de jurisdicción contencioso-administrativa federal, por estar vinculados al concepto de competencia del artículo 16 constitucional, reproducido en el artículo 238, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, pueden conocer de la legitimidad de funcionarios públicos, cualquiera que sea la causa de irregularidad alegada; lo anterior, sin perjuicio de la posible responsabilidad administrativa o quizá penal exigible a la persona dotada de una investidura irregular o incluso sin investidura alguna.

Asimismo robustece lo anterior la Tesis de Jurisprudencia número 291, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

INCOMPETENCIA DE ORIGEN. La Corte ha sostenido el criterio de que la autoridad judicial no debe intervenir para resolver cuestiones políticas que incumben, constitucionalmente, a otros poderes; en el amparo no debe juzgarse sobre la ilegalidad de la autoridad, sino simplemente sobre su competencia; pues si se declara que una autoridad señalada como responsable propiamente no era autoridad, el amparo resultaría notoriamente improcedente. Sostener que el artículo 16 de la Constitución prejuzga la cuestión de legitimidad de las autoridades, llevarla a atacar la soberanía de los Estados, sin fundamento constitucional y por medio de decisiones de un poder que, como el judicial, carece de facultades para ello, convirtiéndose en árbitro de la existencia de poderes que deben ser independientes de él.

Ahora bien, por cuanto se refiere a la fundamentación y motivación de los actos de autoridad, debemos entender que éstos deben señalar los preceptos legales aplicables al caso de que se trate, así como las circunstancias especiales, razones particulares, o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para su emisión, existiendo adecuación entre éstas y aquellos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha sostenido así en la Tesis de Jurisprudencia número 73, que dice:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan

tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

De conformidad con lo anterior, para considerar que un acto administrativo cumple con la garantía de legalidad en estudio, en cuanto a la competencia de la autoridad y a la fundamentación y motivación, debe cumplir con las siguientes condiciones, como en esencia lo sostiene Ignacio Burgoa:⁷⁹

- 1ª Que la autoridad de que tal acto provenga, esté investida con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica para emitirlo.
- 2ª Que el propio acto se prevea en dicha norma.
- 3ª Que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan.
- 4ª Que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen.

De no cumplirse con las anteriores condiciones, el citado artículo 238, del Código Fiscal de la Federación, establece como consecuencia la anulación del acto. Si se trata de incompetencia de la autoridad o de la ausencia de fundamentación y motivación, la Sala del conocimiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe analizar aun oficiosamente esa cuestión, lo cual implica una clara muestra de excepción al principio de estricto derecho, que opera por cuestiones de orden público, al estar relacionada con el respeto a la garantía de legalidad.

Asimismo, se puede considerar que una resolución administrativa es ilegal, cuando en su emisión se hubiesen omitido los requisitos formales exigidos por las leyes,

⁷⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Op. Cit. p. 602.

siempre que ello haya trascendido al sentido de dicha resolución con afectación de las defensas del particular, así como cuando con las mismas condiciones se demostrara que durante el procedimiento del que aquella provino, se incurrió en vicios, dando esto lugar a la ilegalidad de todas las actuaciones a partir precisamente del vicio concreto.

5.2.6 Derecho a la justicia.

Se encuentra plasmado en el artículo 17 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

El anterior precepto establece la obligación de los tribunales, obviamente incluido el Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de administrar justicia en forma expedita, dentro de los plazos que fije la ley, debiendo ser gratuito completo e imparcial ese servicio público, por lo que todo individuo que requiera de él, se encuentra facultado para exigirlo, a efecto de que se decida la violación que estima se ha cometido a sus derechos jurídicamente tutelados, sin que por ello se le pueda exigir contribución alguna, esto es, el cobro únicamente por el servicio de administrar justicia que puedan exigir los tribunales, que en algún tiempo estuvo vigente en nuestro país.

Así pues, se aprecia una doble vertiente del derecho a la justicia, por una parte, la existencia de vías legales mediante las cuales se resuelvan los conflictos entre particulares, o entre éstos y los órganos del Estado y, correlativamente, la obligación a cargo de éste, de crear y mantener precisamente la estructura legal y la infraestructura funcional, orgánica y administrativa que la impartición de justicia requiere.

Vale la pena destacar que no consideramos que la aplicación de las excepciones al principio de estricto derecho, vayan en contra del principio de imparcialidad del juzgador, consagrado en una garantía individual, pues como ya sosteníamos al abordar el tema relativo a dicho principio, procesalmente hablando, si bien es cierto el Tribunal se va a pronunciar a favor de una de las partes, del particular concretamente, con base en argumentos que éste no planteó, ello no es con el objeto de beneficiarlo directamente, en función de su individualidad, sino para tutelar otros principios fundamentales, como son el de legalidad de los actos de autoridad en aras del orden público, y precisamente el de impartición de justicia. En efecto, consideramos que la imparcialidad que maneja el precepto Constitucional en comento, implica la obligación de los Tribunales de abstenerse de tener preferencia sobre una de las partes que acuden ante ellos, en atención a cuestiones individualistas, luego entonces, si las excepciones al principio de estricto derecho se van a aplicar de manera general a todos los particulares que se ubiquen en el supuesto que aquéllas prevean, no podrá hablarse de parcialidad al resolver y se estará respetando la garantía de impartición de justicia.

5.2.7 Prohibición de multas excesivas.

La establece el artículo 22, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone en la parte relativa:

Artículo 22.- Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

...

En la materia que nos compete podemos afirmar que la multa es una especie del género llamado sanción administrativa. La sanción administrativa la define con meridiana claridad el maestro Miguel Acosta Romero como *"el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad."*⁸⁰ De conformidad con la anterior definición, que se explica por sí sola, podemos definir a las multas como las sanciones económicas que la autoridad impone a los particulares que en alguna forma han infringido las leyes. Su objetivo no es propiamente el de allegar recursos al Estado, sino el de castigar la inobservancia de las normas legales, para así poder aspirar a la vez a un acatamiento de las mismas, preferentemente de manera espontánea. En resumen, las multas son manifestaciones del poder sancionador del Estado, teniendo su origen y explicación precisamente en el incumplimiento de lo preceptuado por las normas legales.

Ahora bien, para considerar que una multa se apega a lo dispuesto por nuestra Constitución, además de ser impuesta por autoridad competente y estar fundada y motivada, no debe ser excesiva, esto es, debe ser razonable y proporcional a las posibilidades económicas del infractor en relación con la gravedad del ilícito, por lo que el precepto que la prevea debe dejar a la autoridad en aptitud de individualizarla, tomando en cuenta las circunstancias especiales del caso concreto, pues así lo ha considerado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia número P./J. 9/95, que señala:

⁸⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. "Compendio de Derecho Administrativo" Parte General, Ed. Porrúa, México, D.F., 1996. p. 520.

MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.

Con apoyo en la anterior Jurisprudencia, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra en aptitud de anular las resoluciones administrativas en las que se impongan multas, cuando la autoridad sancionadora sea incompetente, haya omitido cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación, o al determinar el monto de la sanción no haya considerado la gravedad de la infracción, la capacidad económica y las circunstancias particulares del sujeto, la existencia de agravantes de la conducta y demás elementos con los cuales se pueda individualizar la sanción, aunque lo anterior se deba a que las leyes o los preceptos específicos aplicables no permitan ese actuar de la autoridad; por lo que con base en esto consideramos que el referido órgano jurisdiccional debe apartarse del análisis del acto impugnado a la luz de las disposiciones vigentes, aunque no exista Jurisprudencia definida que haya declarado la inconstitucionalidad concretamente del o los preceptos aplicados y proceder a anular la resolución impugnada.

5.2.8 Garantía específica de legalidad de las contribuciones.

La contempla el artículo 31 Constitucional, en su fracción IV, que establece:

Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

I.- ...

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

La anterior disposición Constitucional, establece el principio de legalidad tributaria plasmado en el aforismo jurídico que reza "*nullum tributum sine lege*", cuyo significado es que no puede haber tributo que no este establecido en ley. Sergio Francisco de la Garza nos dice al respecto que "*todos los tributos constituyen obligaciones ex-lege, es decir, la fuente de ellas está representada por la conjunción de un presupuesto establecido en la Ley (presupuesto, hecho imponible, hipótesis de incidencia) y un hecho de la vida real que se ajusta perfectamente a la hipótesis.*"⁸¹ En este sentido, las obligaciones ex-lege, como las contribuciones, son las que están establecidas en la ley, a diferencia de las que nacen de la voluntad de los particulares, siendo que estas últimas no se encuentran en materia tributaria.

El precepto Constitucional en análisis, habla de conceptos tales como la proporcionalidad, que a dicho de Adolfo Arrijo Vizcaino "*es la correcta disposición entre las cuotas, tasas o tarifas previstas en las leyes tributarias y la capacidad económica de los sujetos pasivos por ellos gravados.*"⁸² En síntesis, el principio de proporcionalidad implica que los gravámenes se establezcan de acuerdo a la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que quien obtenga mayor ingreso, pague más impuestos, mientras que también debe atenderse a la condición de que sólo se obligue a aportar al fisco, una parte razonable de las percepciones gravables.

⁸¹ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *"Derecho Financiero Mexicano"*, Ed. Porrúa, México, D.F., 2001. p. 323.

⁸² ARRIJOJA VIZCAÍNO, Adolfo. *"Derecho Fiscal"*, Ed. Themis, México, D.F., 1999. p. 256.

También sale a colación el principio de equidad, que aplicado a la materia que nos ocupa, implica que *"las leyes tributarias deben otorgar el mismo tratamiento a todos los sujetos pasivos que se encuentren en idéntica situación, sin llevar a cabo discriminaciones indebidas y, por ende, contrarias a toda noción de justicia."*⁸³ El referido principio podemos resumirlo en la expresión de "tratar igual a los iguales".

Las ideas anteriores coinciden con las que ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto, en la Jurisprudencia número 275, que dice:

PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc., debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.

⁸³ Idem. pp. 259 y 260.

Por otra parte merece mención el principio de vinculación al gasto público, previsto en el propio artículo 31 Constitucional, el cual sólo se cumplirá cuando el Estado emplee todos y cada uno de los ingresos tributarios que recaude, a la integración de un presupuesto nacional, cuyo contenido sea divulgado entre la población.

Actualmente la tutela de los anteriores principios de proporcionalidad, equidad y vinculación al gasto público, respecto de los posibles excesos en que incurra el Poder Legislativo, es ejercida por el Poder Judicial de la Federación, a través del Juicio de Amparo, en términos de lo dispuesto por los artículos 103 y 107 Constitucionales.

Sin embargo, el principio de legalidad tributaria ha sido recogido por el Código Fiscal de la Federación, que en sus artículos 1°, 2° y 6°, establece:

Artículo 1.- Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas; las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. Sólo mediante Ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente.

...

Las personas que de conformidad con las leyes fiscales no están obligadas a pagar contribuciones, únicamente tendrán las otras obligaciones que establezcan en forma expresa las propias leyes.

Artículo 2.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Artículo 6.- Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.

...

En este sentido, por lo que se refiere estrictamente al principio de legalidad tributaria, estimamos que además de ser tutelado por los Tribunales Federales del poder Judicial, también debe serlo por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues en su carácter de órgano de control de la legalidad de los actos administrativos, debe anular las resoluciones por las que se pretenda cobrar una contribución sin apoyo legal para tal efecto, pues en ese caso la referida resolución carecerá de fundamentación y ese aspecto puede ser analizado aun oficiosamente, por ser de orden público, en términos de lo dispuesto por el artículo 238, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación.

5.3 Problemática del juzgador ante las excepciones al principio de estricto derecho.

"El juez es un hombre que se mueve dentro del derecho como el prisionero dentro de su cárcel. Tiene libertad para moverse, y en ello actúa su voluntad; pero el derecho le fija muy estrechos límites, que no le está permitido ultrapasarse."

Eduardo J. Couture.

En el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tenemos que el juez (Magistrado) actúa bajo ciertas limitantes, desarrolladas por el destacado jurista Francesco Carnelutti⁸⁴, de quien tomaremos algunas ideas básicas. Así pues, es un juez de legalidad en términos generales, más que de equidad en el cumplimiento de su oficio, y su decisión es colegiada, de manera que de las tres personas que lo integran, se pretende hacer una sola, pues una sola es la decisión.

El ser juez de legalidad implica que se encuentra vinculado casi por completo con las disposiciones que integran el derecho positivo vigente en el momento respecto del cual debe ser aplicado, de manera que el aspecto de equidad, entendida como justicia en el caso concreto, lo toma el legislador, con los inconvenientes que ello implica, ya que se torna imposible que éste imagine y contemple todos los problemas que pueden presentarse y al plantear la hipótesis legal, ésta siempre será pobre, ante lo ricos que pueden ser los hechos de un caso concreto.

La otra limitante con que se enfrenta el juzgador, es que se trata de un ente colegiado, lo que implica poner de acuerdo en realidad a tres jueces, para dar como

⁸⁴ CARNELUTTI, Francesco. "Derecho y Proceso", Tomo I, traducción de Santiago Sentis Melendo. Ediciones Jurídicas Europa-América, colección Ciencia del Proceso; Buenos Aires, Argentina, 1971.

resultado una sola decisión. Ante tal circunstancia, al apartarse del estricto derecho en un juicio, aumentan las probabilidades de que exista una divergencia de criterios, siendo por ello que consideramos que las excepciones al principio de estricto derecho deben ser cuidadosamente reguladas en el ordenamiento que establece el Juicio Contencioso Administrativo, que es actualmente el Código Fiscal de la Federación, a fin de evitar la problemática que podría surgir si el referido Juicio dejara de ser de legalidad.

Por otra parte cabe señalar que en el campo procesal en general, y por tanto dentro del proceso contencioso administrativo, existe una tendencia dirigida a aumentar los poderes de los jueces, lo cual se puede apreciarse por ejemplo, del contenido del artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, que faculta al Magistrado Instructor para ordenar oficiosamente la práctica de diligencias probatorias y la exhibición de documentos; o bien, del artículo 239 del mismo ordenamiento, en cuya fracción III se faculta a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para, además de declarar la nulidad de la resolución impugnada, imprimirle determinados efectos, pudiendo ordenar a las autoridades demandadas a emitir otra resolución en ciertos términos, mientras que en su fracción IV, recientemente adicionada, la facultad abarca además la posibilidad de declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación; luego entonces, consideramos viable que en aras de continuar con la tendencia mencionada, que incluso aumenta los poderes del juez por encima de las disposiciones legales (v. gr. con la aplicación de la Jurisprudencia que declara inconstitucional un precepto legal), se regulen de manera más clara y abundante las excepciones al principio de estricto derecho que hemos estudiado, así como las que proponemos.

En este orden de ideas, no consideramos que actualmente el Código Fiscal de la Federación, al regular el proceso contencioso administrativo, establezca

categoricamente un principio prohibitivo en cuanto a los poderes del juez para desvincularse de la litis en los términos en que fue planteada, pues aunque tal prohibición si sea estricta en cuanto a que no se permite la anulación de una resolución no impugnada expresamente, no lo es a tal grado de que impida invocar hechos, fundamentos de derecho y agravios no mencionados por las partes. El Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en la materia, si establece esa prohibición en su artículo 349, el cual prohíbe al Tribunal ocuparse de aspectos no sometidos a su consideración, sin embargo ello no aplica categoricamente en el Juicio Contencioso Administrativo, por cuanto choca con las excepciones al principio de estricto derecho que incluso autoriza el Código Fiscal de la Federación.

En efecto, al juzgador se le permite expresamente invocar, además de hechos notorios, como ya lo hemos estudiado, los que se desprenden del capítulo correspondiente de la demanda y contestación (capítulo de hechos), analizados integralmente; pero asimismo consideramos que ese personaje se encuentra en posibilidad de invocar hechos que se desprendan de autos, esto es, de las pruebas aportadas por las partes, sin importar que puedan redundar en perjuicio de la parte que ofreció la prueba correspondiente, ello en atención al principio de adquisición procesal (establecido en el artículo 234, del Código Fiscal de la Federación), que permite al Tribunal la libre apreciación de las pruebas.

Por lo que hace a los argumentos de derecho invocados por las partes, éstos tampoco vinculan al juzgador, en términos del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, cuestión que ya ha quedado precisada anteriormente.

A manera de justificación en cuanto a las aplicación de las excepciones al principio de estricto derecho y como respuesta a algunas interrogantes que podrían

surgir en las mentes de profesionales del derecho, ya sea que actúen en el proceso como defensores de las partes, o bien como juzgadores, estimo conveniente precisar las siguientes cuestiones:

Al aplicar las excepciones al principio de estricto derecho, por hablar en términos generales, y más concretamente al suplir la queja deficiente *¿no suple el juzgador incluso la pretensión del demandante?*

Creemos que no, en razón de que la pretensión existe con el sólo hecho de presentar la demanda, lo cual no puede suplirse en modo alguno, de ahí que el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación en su último párrafo, establezca la prohibición categórica en el sentido de que no se podrán anular o modificar actos no impugnados de manera expresa en la demanda.

La pretensión del demandante, por la que solicita la nulidad de una resolución administrativa, no se puede suplir en sí misma, pues el ser expuesta en la demanda, como lo exige la fracción VIII del artículo 208, del Código Fiscal de la Federación, recientemente adicionada, es la condición inicial para que el órgano jurisdiccional actúe y de inicio el Juicio Contencioso Administrativo, sin embargo, ello no implica que siempre (sin excepción), deba haber correlación entre la forma y términos en que algo se pide y la sentencia definitiva, pues si bien existe imposibilidad estricta para poner en marcha el mecanismo jurisdiccional por una acción espontánea del juzgador, es decir, de oficio, al amparo de la máxima jurídica "*nemo iudex sine actore*", cuya derogación implicaría que el Estado tomara a su cargo como una obligación la defensa de los gobernados; ello no implica que en aras de obtener una resolución más justa y apegada a la realidad, no se puedan suplir los argumentos lógico jurídicos encaminados a lograr una pretensión.

En principio la actividad de las partes condiciona los poderes del juez, definitivamente por lo que se refiere a la puesta en marcha del proceso, pero no siempre en cuanto a la tutela jurídica solicitada, pues los argumentos al efecto vertidos no impiden que el órgano jurisdiccional falle sobre puntos no sometidos a su competencia, siempre que cuente con elementos objetivos para ello, pues no es absoluta ni irrestricta la actuación de las partes para fijar los puntos sometidos a litigio, ya que estimamos que el principio procesal de que la sentencia debe corresponder a la acción (principio de congruencia) queda satisfecho cuando el juez, de ser necesario, se pronuncia sobre todos los argumentos de las partes (como conceptos de impugnación o causales de improcedencia y sobreseimiento), en relación con una resolución impugnada, pero no implica la prohibición de que tal pronunciamiento sea únicamente sobre los argumentos de las partes.

En resumen, la aportación de material por el juez para resolver la litis, incluso alterándola, al aplicar excepciones al principio de estricto derecho, no consideramos que rompa con la esencia del proceso que supone la actuación del Estado en base a una pretensión de los gobernados, pues una cosa es la solicitud dirigida al órgano jurisdiccional y otra los hechos, fundamentos y razonamientos en que se apoya, siendo lo primero una condición inexcusable para la iniciación del proceso, en tanto que lo segundo no.

¿No resulta ocioso el aplicar las excepciones al principio de estricto derecho, cuando existen argumentos lo suficientemente sólidos para anular el acto impugnado?

La respuesta es sí, aunque en estos casos la razón fundamental para suplir la deficiencia de los conceptos de impugnación, apela a razones de una buena

técnica procesal. En efecto, consideramos que las excepciones al principio de estricto derecho que autoriza el artículo 238, del Código Fiscal de la Federación, relativas a la incompetencia de la autoridad emisora de la resolución impugnada, así como a la ausencia total de fundamentación y motivación de la resolución impugnada, deben estudiarse aunque no se hubieren hecho valer y aunque existan conceptos de impugnación con los que se logre la nulidad de dicha resolución, pues tales excepciones implican cuestiones de orden público, luego entonces, es prioritario anular la resolución ante la incompetencia de la autoridad, pues no puede tolerarse que ésta emita actos para cuya emisión es incompetente, en tanto que un acto que está totalmente desprovisto de fundamentación y motivación, tampoco puede ser objeto de análisis de ilegalidad alguno.

Al aplicar las excepciones al principio de estricto derecho ¿no se convierte el Estado a través del juzgador en defensor de los derechos subjetivos de los gobernados?

Tal vez, pero en principio no debemos olvidar que debe ser el propio afectado el que eche a andar la maquinaria jurisdiccional mediante la presentación de su demanda, por lo que al ser de esa manera la defensa no resulta oficiosa, siendo la actuación del juzgador al suplir la deficiencia de los argumentos del demandante, una actitud en aras de preservar el orden público y las garantías individuales de que aquél goza, dentro de las cuales se encuentra el derecho de que se le administre justicia por un tribunal, para lo cual una vez realizada la solicitud correspondiente (demanda), no existe inconveniente de que se indague ante todo sobre la realidad, aun pasando por los fundamentos en que aquélla se apoye, siempre que se le favorezca, pues una justificación tal vez impropia sobre un derecho, no debe desencadenar en desconocer su existencia.

Creemos que el Estado no debe sacrificar la justicia y el orden público que implica la aplicación de excepciones al principio de estricto derecho, al hecho de que la petición de anulación de un acto administrativo se pida bajo formulismos sacramentales, invocando ciertas "palabras mágicas", pues antes que nada estamos frente a los valores supremos del orden jurídico que es necesario salvaguardar.

Al aplicar las excepciones al principio de estricto derecho *¿no se atribuyen funciones excesivas al juzgador, como es la de investigar, más allá de la de juzgar, redundando ello en perjuicio de la imparcialidad que ese personaje debe tener?*

Es verdad que dentro del proceso interesa que las partes realicen su función de defensa de la mejor manera posible, señalando todos los aspectos que a su parecer les favorezcan, pero ello debe tener propiamente un fin, siendo éste el que con ello se den al juzgador parámetros para emitir una resolución más justa.

Alcalá Zamora nos dice que *"el proceso debe servir para discutir lo discutible, pero no para negar la evidencia, ni para rendir por cansancio al adversario que tenga la razón; ha de representar un camino breve y seguro para obtener una sentencia justa y no un vericuelo interminable y peligroso para consumir un atropello"*,⁸⁵ y agrega: *"el problema del proceso es de perfeccionamiento, es decir, de saber combinar en la ordenación de sus normas, los principios que mejor sirvan para la obtención de sus fines."*⁸⁶

Pudiera pensarse que la prohibición de la iniciativa jurisdiccional para aportar datos a la litis, fomenta la actividad de las partes, concretamente del

⁸⁵ ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Op. Cit. p. 221.

⁸⁶ Idem. p. 226.

demandante, al saber que sólo a él le incumbe su defensa y en la manera en que mejor lo haga tiene mayores posibilidades de obtener una resolución favorable, pero debemos considerar que existiendo o no esa prohibición, al presentarse el caso de que el afectado omita aspectos contundentes que le son favorables, tal omisión no es intencional, incluso producto de la pereza, sino es debida a motivos de ignorancia o torpeza en la defensa que resultan inevitables, pues suena muy raro el caso de que deliberadamente alguien no mencione algo a sabiendas de que existe y le puede favorecer, por lo que ante tal circunstancia, lo que no debe perderse de vista son los valores supremos que debemos ponderar y no sacrificar, como la impartición de justicia y el mantenimiento del orden público, aun combinando la actividad principal del juez, que seguirá siendo por definición la de juzgar sobre el panorama que le es expuesto, con la actividad de aportar material a la litis en determinadas hipótesis.

Acorde con lo anterior los justiciables no deben considerar al proceso como *"un remedio mágico que sirva para todo o del que quepa esperar milagros"*⁸⁷, pues la actividad del juzgador que en su beneficio pueda darse, es sólo en circunstancias específicas y su finalidad no es que éste actúe como su defensor, sino como paladín de la justicia.

Ignacio Burgoa nos dice que *"las consecuencias prácticas que suelen derivarse de la observancia del principio de estricto derecho, estriban en que la decisión judicial depende de la perspicacia de los abogados o de la torpeza de los patrocinadores"*⁸⁸; y agrega *"estamos conformes en que la observancia a dicho principio encubre, en muchos casos, verdaderas injusticias o notorias aberraciones que puedan entrañar los actos reclamados, al obligar al órgano de control a ceñirse estrictamente a*

⁸⁷ Idem. p. 234.

⁸⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "El Juicio de Amparo". Op. Cit. p. 297.

una pobre, ineficaz o equivocada defensa de los derechos o intereses jurídicos del agraviado... dicho principio y la facultad de suplir la queja (o demanda) deficiente, deben coexistir separadamente, esto es, operar en supuestos diferentes, sólo así puede atemperarse el rigorismo, muchas veces injusto, del consabido principio o de la técnica jurídica sutil y embrollada que generalmente importa toda cuestión constitucional, lo cual se logra armónicamente, al autorizarse la facultad de suplencia en casos genéricos que realmente la justifiquen y siempre conforme a supuestos objetivos previstos en la norma jurídica."⁶⁹ De conformidad con lo anterior y toda vez que en el Juicio Contencioso Administrativo el acto impugnado proviene de una autoridad, no deben sacrificarse las garantías individuales del gobernado que importen cuestiones de orden público, por rigorismos que son más adecuados cuando ambas partes en un litigio tienen una estricta igualdad, procesalmente hablando, luego entonces, los valores de los que hablamos no deben depender estrictamente de la habilidad de la defensa del demandante, por lo que el principio de estricto derecho no debe regir ciegamente, ni tampoco la suplencia de la queja en todos los casos, para no romper, sin una contundente justificación, la litis en el proceso.

¿No es incompatible psicológicamente con el oficio de juzgar, el de aportar a la litis elementos para la defensa de una de las partes?

Lo es sólo cuando el juzgador, por decirlo de alguna manera, "se pone la camiseta" de alguna de las partes y se dedica a buscar elementos para su defensa, revelando con ello un interés de que aquélla salga triunfante, lo cual sin duda alguna constituye un vicio inconcebible en la actividad de juzgar, que afecta a todo el proceso en sí; pero en el Juicio Contencioso Administrativo no deben operar así las excepciones al principio de estricto derecho, pues cuando el juez llegue a aplicarlas es porque tales

⁶⁹ Idem. p. 298.

elementos los debe aportar, por así ordenárselo la norma jurídica, al haber cuestiones de orden público que se pretenden salvaguardar, independientemente de la controversia que se le presenta y de las partes en su individualidad, y es en ese momento cuando consideramos válida su invocación.

Montesquieu decía *"podría ocurrir que la ley, que es al mismo tiempo previsora y ciega, fuese, en casos dados, excesivamente rigurosa. Pero los jueces de la nación, como es sabido, no son ni más ni menos que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden mitigar la fuerza y el rigor de la ley misma. Por eso es necesario que se constituya un tribunal, y juzgue, la parte del cuerpo legislativo a que dejamos hecha referencia, porque su autoridad suprema puede moderar la ley en favor de la ley misma, dictando un fallo menos riguroso que ella."*⁹⁰

Al juzgador no puede considerársele ya, como decía Montesquieu, un ser inanimado que actúa mecánicamente, pues eso implicaría hacer del juez dos entes distintos: uno como persona, con la sensibilidad que ello conlleva, y otro simplemente como un órgano oficial mecanizado que pronuncia las palabras de la ley y no ve más allá de los datos que se le introducen, prescindiendo de sus propias observaciones, lo cual es mucho más incompatible psicológicamente, pues al intervenir en el proceso seres humanos sensibles, por ese sólo hecho debe sensibilizarse y humanizarse, aunado a que, como dice Eduardo J. Couture, *"la ley no tiene la posibilidad material de pronunciar todas las palabras del derecho"*⁹¹ y sigue diciendo *"la sentencia no es un pedazo de lógica, ni es tampoco una norma pura... es una obra humana, una creación de la inteligencia y de la voluntad, es decir, una criatura del espíritu del hombre."*⁹² Además

⁹⁰ MONTESQUIEU, Carlos Luis de Secondat, barón de la Brède y. *"Del Espíritu de las Leyes"*, 13ª edición, versión castellana de Nicolás Estévez. Ed. Porrúa, México, D.F., 2000. p. 108.

⁹¹ COUTURE, Eduardo J. *"Introducción al Estudio del Proceso Civil"*, 2ª edición. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1953. p. 70.

⁹² *Ibid.* p. 73.

resulta más válido que el juzgador, advirtiendo la violación a cuestiones de orden público en perjuicio del demandante, las invoque en la sentencia supliendo las deficiencias de los argumentos de éste, al hecho de que se ponga una venda en los ojos y se haga de él un ciego, no porque no quiera ver, sino porque no puede ver.

5.3.1 Vinculación del juez ante los hechos invocados.

El juez tiene una misión específica asignada en el proceso, siendo precisamente la de decidir, para luego declarar, si una pretensión es procedente conforme a derecho. Para llegar a tal decisión se encuentra con diversas facultades y límites, por lo que en el presente apartado intentaremos aclarar qué representan los hechos expresados por las partes, es decir, si vinculan al juzgador, o si tiene la facultad de apartarse de ellos al resolver.

Para abordar el presente apartado estimamos pertinente puntualizar qué es el hecho, puesto que ese concepto procesalmente hablando tiene una connotación específica.

Piero Calamandrei nos dice que *"el concepto de hecho está ligado al del tiempo; hecho es lo que se hace considerado, precisamente, como pasado; lo que acaece, después de haber acaecido; visto, en suma, a posteriori. Por eso el hecho pertenece al pasado. Por eso está también ligado a la historia, la cual, sin embargo, no es del todo el pasado, sino aquello que del pasado se sabe; hacer la historia, precisamente, es reconstruir el pasado. Por eso el cometido del juez, es precisamente el de hacer la historia, pequeña historia en comparación con la historia grande, historia de individuos en lugar de historia de los pueblos, pero siempre historia en la que el juez y el historiador hacen un tramo de camino juntos; se valen de los mismos medios y tienden al*

*mismo fin. El hecho es un trozo que se separa o se trata de separar del pasado para hacer su historia. Está implícito en el concepto del hecho el límite: el hecho tiene un principio y un fin. Hecho y cosa son dos aspectos del dato, según la historia o según la naturaleza; esto es, el dato considerado en el tiempo o fuera del tiempo.*⁹³

De las anteriores reflexiones podemos concluir que *hecho* es un fenómeno que pertenece al pasado o a la historia, pero a la vez es algo que se sabe, que se encuentra delimitado, siendo válido agregar que el *hecho*, además de ser un fenómeno bien delimitado, conocido, perteneciente al pasado, tiene trascendencia dentro del proceso, para convertirse, una vez pluralizado, en la pequeña historia antecedente inmediato del proceso, respecto de la cual, más que el juez, las partes y aun más concretamente, el demandante, tienen la principal carga. Ello es así en razón de que el demandante, en términos de lo dispuesto por el artículo 208, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, se encuentra obligado a indicar los *hechos* que dan motivo a su demanda, bajo la pena que de no hacerlo, debe ser requerido para tal efecto y si continúa en su omisión, la consecuencia es fatal, siendo ésta la de tenerle por no presentada su instancia, como lo ordena el penúltimo párrafo del precepto en cita. La parte demandada también tiene una buena carga procesal en cuanto a los *hechos*, consistente en referirse a todos y cada uno de los que le impute su contraria, por así disponerlo el artículo 213, fracción III, en relación con el 212, primer párrafo, última parte, del Código señalado, sin que se le impida, desde luego, introducir nuevos hechos a la controversia. Misión del juez será entonces la de armar la historia, una vez valorados los hechos que se le exponen, siendo por eso que es válida la afirmación que se obtiene del párrafo inmediato anterior, en el sentido de que el juez se convierte entonces en el historiador o compilador del proceso.

⁹³ CALAMANDREI, Piero. *Op Cit.* p. 243.

Pero el anterior panorama no queda en eso, pues consideramos que en el proceso contencioso administrativo pueden aparecer las siguientes clases de hechos:

Los que someramente ya habíamos referido, es decir, los expresamente alegados por las partes en el capítulo correspondiente de la demanda, su contestación y, en su caso, en la ampliación de ambos escritos, a los cuales se refieren los artículos 208, fracción IV y 213, del Código Fiscal de la Federación. Estos hechos para vincular al juzgador deben ser probados por quien los invoque, o bien, reconocidos por la contraparte, tácitamente al no reputarlos como falsos, y expresamente cuando le sean propios a ésta (confesión) caso este último en el que no deben resultar contradictorios con los que se deriven de las pruebas, en términos de lo dispuesto por los artículos 234, del citado Código, 81, 86 y 95 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia contenciosa administrativa. Como ejemplo podemos mencionar la fecha de notificación de un acto administrativo, que el juez puede tenerla como tal, en virtud de que se aporten además las constancias que demuestren la veracidad de lo alegado, o bien, porque la contraparte expresamente reconozca tal veracidad, eliminando la posibilidad de controversia al respecto. En cuanto a estos hechos cabe señalar que deben ser respetados por el juzgador, en los términos en que se hicieron valer, pues así lo dispone el artículo 237, tercer párrafo, última parte, al señalar que las Salas no deben cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, mediante el examen en su conjunto de los agravios y causales de ilegalidad, aunque sí pueda cambiar los fundamentos de derecho.

Los alegados por las partes en otros apartados de los documentos con los que se integra la litis del proceso, derivados de alguna declaración vertida con el

propósito de que de ella deriven determinadas consecuencias, o simplemente que se tengan en cuenta por el juzgador. Para su valoración deben seguirse las mismas reglas señaladas en el inciso anterior y al igual que aquellos, no pueden ser cambiados.

Los notorios, que pueden invocarse al haberse alegado por las partes, o bien, oficiosamente por el juzgador, en términos de los artículos 237, primer párrafo, del Código Tributario Federal y 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria; estando eximidos de prueba.

Los que se deriven de autos y más concretamente de las pruebas, pero no de las alegaciones de las partes, cobrando valor en función del que se le conceda a la prueba de la que provengan, y una vez que lo tengan, vinculan al juzgador, quien debe invocarlos en su resolución.

Reseñado lo anterior tenemos que la función del juzgador en relación con los hechos dentro del proceso, es en esencia la de compilador – historiador, mientras que excepcionalmente se le permite aportar nuevos hechos no mencionados por las partes, cuando sean notorios, connotación ésta que ya desarrollamos en un apartado anterior, o bien se deriven fehacientemente de las pruebas ofrecidas.

5.3.2 El juez perito del derecho.

La anterior expresión que intitula este apartado, implica que el juez es un experto en el derecho y por tanto sabe cuál es el aplicable y efectivamente lo aplica al emitir sus resoluciones, independientemente de que las partes lo invoquen o lleguen a un acuerdo en cuanto a su aplicación, de ahí que exista en el proceso una máxima o principio que reza *"el derecho no es objeto de prueba"*.

Al respecto Jaime Guasp dice: "el órgano jurisdiccional es, 'per definitionem', un conocedor del derecho y de su técnica que está, por tanto, obligado a conocer en cada caso la norma objetiva aplicable a la situación concreta que se le plantea. Síguese de aquí la consecuencia procesal de que las partes no vinculan al juez en cuanto a las alegaciones que formulen sobre la existencia o interpretación de determinados preceptos y también que, por regla general, no están tampoco sujetas a la carga de la prueba de tal existencia o interpretación", y agrega: "Suelen señalarse a la aplicación de esta regla diversas excepciones por las que se atribuye a las partes la carga de la prueba de alguna clase de normas jurídicas. Así se discute el conocimiento de oficio del juez en lo que hace referencia a la costumbre y al derecho extranjero".⁹⁴

En este orden de ideas, la afirmación de que el juez es perito del derecho puede antojarse utópica, pues resulta poco menos que imposible que un juzgador, al que le compete conocer de numerosas materias, siempre tenga la respuesta correcta de cuál es el derecho aplicable, pero debemos partir de la premisa, a la vez que presunción, en el sentido de que ese personaje domina su materia, pues al conocer la teoría y la estructura de nuestro sistema jurídico, sabe dónde encontrar las respuestas para el caso concreto.

Sin embargo, como lo menciona el tratadista español invocado, la costumbre y el derecho extranjero se excepcionan de las cuestiones jurídicas que el juzgador se encuentra obligado a conocer, lo que ha sido reconocido en nuestro sistema jurídico, pues al respecto el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia contenciosa administrativa, recoge esas ideas en sus artículos 86 y

⁹⁴ GUASP, Jaime. Op. Cit. pp. 37 y 38.

86 bis, los cuales señalan que están sujetos a prueba "los usos y las costumbres en que se funde el derecho" y que para aplicar el tribunal nacional el derecho extranjero, tal y como lo harían los jueces o tribunales del Estado cuyo derecho resultare aplicable, pueden las partes alegar su existencia y contenido.

Como consecuencia de lo anterior consideramos que el juez, como perito del derecho, debe estar plenamente consciente de los preceptos jurídicos que debe aplicar, así como de las excepciones al principio de estricto derecho de las que se puede valer, autorizadas también en preceptos legales, pues compartimos la esencia de la siguiente expresión de Piero Calamandrei, que se explica por sí sola: "creo que la angustia más obsesionante para un juez ha de ser precisamente ésta: sentir, sugerida por la consciencia, cuál es la decisión justa, y no conseguir los argumentos para demostrarlo."⁹⁵

Finalmente cabe recalcar que en cuanto a fundamentos de derecho, si bien es cierto se pueden corregir, ello es con el objeto de resolver la cuestión efectivamente planteada, pues el juzgador se encuentra vinculado por la *causa petendi*, virtud a la cual no se puede dar algo diferente de lo pedido o en mayor cantidad o por causa distinta, salvo que la ley autorice la suplencia o la causa sea de orden público. Asimismo otra causa de vinculación para el juzgador respecto de argumentos de derecho, son los fundamentos y motivos de la resolución impugnada, los cuales tampoco se pueden corregir o cambiar bajo ninguna causa.

⁹⁵ CALAMANDREI, Piero. "Elogio de los Jueces Escrito por un Abogado". Op. Cit. p. 77.

5.3.3 Eficacia del Juicio Contencioso Administrativo como medio de defensa.

La justicia que tarda no es justicia

(Aforismo jurídico)

El Estado moderno considera como función esencial y propia de él, la prestación del servicio público de administración de justicia, por lo que para ello ha implementado medios de defensa y creado órganos jurisdiccionales, entre los que se encuentran el Juicio Contencioso Administrativo y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respectivamente.

En la práctica forense, respaldada en mucho por las disposiciones legales inflexibles, nos encontramos ante una serie de formalismos que debemos cumplir necesariamente, a efecto de aspirar a una impartición de justicia, pues de no hacerlo correremos el riesgo de recibir una resolución declarando la improcedencia del medio de defensa, entendido éste desde el más simple recurso administrativo, hasta un juicio.

Así pues, el formalismo de más difícil cumplimiento podemos afirmar que ha sido la expresión de agravios, conceptos de impugnación, que tradicionalmente han requerido cumplir requisitos tales como el señalamiento claro y preciso del acto de autoridad o parte del mismo que causa perjuicio, relacionándolo con los preceptos legales que se estiman violados y los razonamientos lógico jurídicos que apoyen la razón del demandante, para llegar a un silogismo tal que puede equipararse con la obligación de la autoridad de fundar y motivar sus actos. Afortunadamente esa postura, como lo hemos sostenido en apartados precedentes de este trabajo, ha cambiado en beneficio del gobernado, en consideración de que un agravio planteado en los anteriores términos,

representa la necesidad de contar con conocimientos técnico jurídicos de los que la generalidad carece.

Actualmente, porque así lo permite la ley, es suficiente con que quede clara la petición del demandante, apoyada en un relato de hechos, para que el Tribunal se encuentre a obligado a pronunciarse, invocando el derecho aplicable, lo que se traduce en un potencial beneficio para quienes deseen acceder a la justicia, pues puede aminorárseles la carga, más que nada económica, que representa el pago de una asesoría jurídica especializada. Con esta postura respecto de los requisitos de los agravios, que disminuye las formalidades dentro del proceso, aun a costa del estricto derecho, y que aun muchos juzgadores se rehusan a aceptar, puede aspirarse precisamente a una más eficiente y eficaz impartición de justicia, quitándose obstáculos para la defensa.

Otro problema de los medios de defensa, es su tramitación lenta y tropezada. Se ha buscado que la estructura actual del Juicio Contencioso Administrativo no tenga esos vicios, por lo que los términos legales que en el se manejan, suponen la idea de que son los necesarios para una adecuada integración del asunto. De esta manera corresponde al órgano jurisdiccional dar un seguimiento ágil y cuidadoso al proceso, evitando en la medida de lo posible la práctica de diligencias innecesarias, el rezago y anquilosamiento de los juicios, para lograr así la impartición pronta de justicia, en beneficio de los justiciables. ¿Cuáles pueden ser esas diligencias que llamamos innecesarias? Por ejemplo, las que se llevan a cabo en materia de pruebas que no son idóneas para esclarecer la litis, la práctica de notificaciones que no necesariamente deben ser personales, pudiendo ser por lista, en el entendido de que aquéllas son más tardadas que éstas; la regularización del procedimiento cuando hubo vicios en la

Instrucción, en fin, diligencias dilatorias que se deben evitar para lograr, sin obstáculos, la prontitud referida.

En resumen, para que sea eficiente y eficaz el Juicio Contencioso Administrativo, debe ser un medio de defensa sencillo, que resulte poco oneroso para el afectado por una resolución de autoridad (considerando la implicación económica que representa la obtención de asesoría jurídica, la garantía del crédito fiscal, en su caso, para que se suspenda el procedimiento de ejecución, etc.), de tramitación y resolución ágil y rápida, así como libre complicaciones técnicas innecesarias para la impartición de justicia, requiriendo un mínimo de formalidades, siendo éstas sólo las esenciales que lleven al propio órgano jurisdiccional a contar con los elementos necesarios para una adecuada revisión de los actos de la autoridad administrativa, lo anterior a efecto de que se mantenga una absoluta congruencia con lo dispuesto por el artículo 17 Constitucional, en beneficio de los gobernados, sin importar sus condiciones particulares.

5.3.4 La ética del juzgador.

*"Vale más tener leyes malas y jueces buenos
que leyes buenas y jueces malos."*

Gumersindo de Azcárate

El juzgador, que en el caso concreto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa recibe el nombre de *Magistrado*, es el funcionario que tiene a su cargo la administración de justicia y esa función la llevan a cabo todos y cada uno de los Magistrados que integran el citado órgano jurisdiccional, aunque dicten sus sentencias en forma colegiada, en donde no decide una sola persona, sino tres, pues al participar todos en la misma función, participan también en la administración de justicia de la que hablábamos.

La aplicación de las excepciones al principio de estricto derecho que hemos abordado y sus figuras afines, requiere de un estudio minucioso de los asuntos que son del conocimiento del juzgador, pues siempre será más fácil analizar un asunto y pronunciarse respecto del mismo, considerando únicamente los argumentos y las probanzas de las partes, fiel y exactamente como los hicieron valer y las ofrecieron, que superar tales aspectos, lo cual puede hacerse desde el momento en que se ordena la práctica de una diligencia probatoria no ofrecida, se corrige el error en la cita de preceptos que se consideren violados, se invoca un hecho notorio, o se invoca de oficio la falta de fundamentación y motivación de la resolución impugnada, la incompetencia de la autoridad que la dictó, o la inconstitucionalidad de un precepto en que se apoyó.

En este sentido, para que el juzgador aplique cabalmente las excepciones al principio de estricto derecho que la ley autoriza y con ello se obtengan resoluciones más justas, e incluso se logre que la legislación se vaya actualizando en busca de esa finalidad, es necesario que en cada uno de los Magistrados que integran el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, exista en principio un espíritu encaminado más que a resolver la mayor parte de asuntos en el menor tiempo posible, a resolver los asuntos de la manera más justa, valiéndose para ello de todos los elementos legalmente permitidos, de manera que la sentencia sea, en cierto modo, como nos dice Eduardo J. Couture, *"la reproducción formal de una demanda enteramente fundada."*⁹⁶

Consideramos que la ley será más justa, liberando los obstáculos más que nada formales que puedan existir para impartir justicia, si la sociedad y principalmente las autoridades jurisdiccionales, ejercen presión para ello, pues finalmente el derecho no es sino producto de la evolución de las sociedades y sus necesidades.

⁹⁶ COUTURE, Eduardo J. *Introducción al Estudio del Proceso Civil*. Op. Cit. p. 64.

Sabemos que una sentencia de mejor calidad, con una fundamentación y motivación intachable y para cuya elaboración el juzgador se haya valido de todos los elementos a su alcance para impartir justicia y preservar el orden público, requiere de mayor tiempo que el que se lleva una sentencia con los requisitos mínimos necesarios para considerarse como tal, que resuelva únicamente y de manera escueta los planteamientos de las partes, sin embargo, es mil veces preferible emplear mayor tiempo en resolver justamente, que poco y tal vez injustamente. Ahora bien, para evitar que la justicia sea tardía y con ello pueda dejar de ser justicia, en el sentido amplio de la palabra, habrá que pugnar también porque en nuestro país se destinen los recursos humanos y materiales necesarios para despachar ágilmente los asuntos que se sometan a la decisión de los órganos jurisdiccionales, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en donde actualmente priva un ambiente de extrema presión ante el incremento en la presentación de demandas que se ha registrado, en gran parte con motivo de la ampliación en la competencia del propio Tribunal.

Independientemente, para evitar el rezago en materia de impartición de justicia, en cuanto al fondo, consideramos que los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como servidores públicos a quienes se les ha encomendado la loable labor de impartir justicia, deben ser personas que reúnan una serie de cualidades, como son las siguientes, a manera enunciativa mas no limitativa:

- Tener la firme convicción de impartir justicia en el sentido amplio de la expresión, valiéndose para ello de todas las posibilidades que la ley les permita.

- Ser personas que no caigan en la simulación, para quienes no existan pretextos en el desempeño de su labor, escudados tal vez en la gran carga de trabajo y, por ende, en la falta de tiempo.
- Tener un amplio criterio jurídico que utilicen en una justa interpretación de la ley, interpretación que muchas veces no por ser estricta deja de ser interpretación y de ser armónica en función de todas las disposiciones aplicables.
- No temer a los cambios y a la evolución de los criterios jurídicos que se van reflejando primeramente en las sentencias (pues éstas son un fenómeno creativo o productivo del derecho), luego en la Jurisprudencia y finalmente en la ley, pues sólo así se construye el derecho y esa es también la función del abogado, quien debe tener fe, confianza y entusiasmo, y si finalmente yerra en el intento, no debe decaer, pues errar es propio del trabajo humano.
- Tener un amplio sentido de la responsabilidad, para que la sentencia no sea producto de la ambición, del orgullo o de la soberbia, sino de la firme conciencia y convicción por la justicia, pues los juzgadores desempeñan una labor sumamente delicada, como es el decidir sobre el patrimonio de los demás, entendido no sólo en el aspecto económico.
- Poseer espíritu de compañerismo y a la vez independencia. No debe aprovecharse el hecho de que la decisión del asunto es colegiada, para evadir la responsabilidad individual, ni para hacer del proceso un litigio entre Magistrados, cuyas consecuencias paguen, sin saberlo, las partes; mientras que tampoco se debe llegar al extremo de que la sentencia sea producto del miedo o presiones de índole similar.

- Tener vocación y sentir orgullo para servir a los demás, para lo cual deberán tener en principio una gran autoestima, así como un código de ética.

El maestro Niceto Alcalá Zamora afirma lo siguiente respecto de las cualidades de los jueces: *"El proceso rinde con frecuencia mucho menos de lo que debiera... pero el mayor escollo con que tropieza y tropezará, por muy perfectas que sean las leyes que lo encuadren, es la naturaleza humana. Si los justiciables suelen ser hombres y en ocasiones bestias, por la ferocidad o perversidad de sus instintos y pasiones, los jueces tendrían que ser dioses, y por desgracia, no lo son. ¿Conclusión pesimista? No: enérgico llamado de atención para que se ponga en máximo cuidado en la selección y formación del personal judicial, tanto en orden a sus conocimientos técnicos, como a sus cualidades de independencia, moralidad y rectitud, y para que se procure mantener siempre despierta la inquietud del magistrado por hallar la justicia, frente a los riesgos adormecedores de la rutina profesional, a fin de que con ello el proceso sea, dentro de sus imperfecciones humanas, el más perfecto medio de administrar justicia entre los hombres."*⁹⁷

Por otra parte, Teresita Rendón Huerta Barrera, nos dice respecto del tema en comentario: *"No basta con respetar y asumir en todos los actos el principio de legalidad, puesto que el comportamiento ético no se agota en la fidelidad externa a la ley, siendo incuestionable por tanto, la necesidad de que se establezcan normas mínimas de conducta ética."*⁹⁸

⁹⁷ ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, Op. Cit. pp. 238 y 239.

⁹⁸ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. "Ética del Juzgador, Consideraciones Fundamentales", 2ª Edición. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1997. p. 24.

Mientras que Eduardo J. Couture nos dice: *"El derecho puede crear un sistema perfecto en cuanto a su justicia; pero si ese sistema ha de ser aplicado por hombres, el derecho valdrá lo que valgan esos hombres."*⁹⁹

Pensamientos los anteriores que coinciden con lo que hemos expresado, en el sentido de que si tenemos una legislación preocupada por la necesidad de impartir justicia, en el sentido más amplio de la expresión, y a la vez tenemos autoridades jurisdiccionales que compartan la misma preocupación, en función de sus principios éticos, se cumplirá de mejor manera con la finalidad que todo sistema jurídico debe perseguir: la justicia, concepto amplio que por su propia naturaleza no conviene ni debe definirse con palabras sacramentales, pero que todos y cada uno de quienes nos apasiona el derecho entendemos.

Estamos conscientes de que las propuestas aquí planteadas están sujetas a muchas críticas, puesto que implican apartarse de formalismos casi solemnes, íntimamente ligados a la formación del profesional del derecho, máxime cuando se ha especializado en el campo fiscal y administrativo. Podrá sostenerse, pues, que apoyamos el despojo del Juicio Contencioso Administrativo de las exigencias de la depurada técnica jurídica procesal, pero no hay que ver nuestros planteamientos desde esa óptica, sino desde la del espíritu, constitucional incluso, de la impartición de justicia, cuya finalidad es que todos los grupos sociales tengan a su disposición instrumentos a través de los cuales se resuelvan sus conflictos con otros sujetos, incluida la administración, y se respeten sus derechos, por lo que vale la pena reflexionar hasta qué punto los abogados nos apartamos de esa finalidad de nuestro orden jurídico, y hasta dónde la rutina y la formación clásica nos tapa la visión y nos impide el acceso a nuevas fórmulas, que sólo puestas en práctica nos pueden hablar de su bondad.

⁹⁹ COUTURE, Eduardo J. Op. Cit. p. 75.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los principios procesales son reglas generales y básicas que se encuentran recogidas por el legislador en las disposiciones jurídicas que regulan el proceso, con las que se le pretende dar a éste una tramitación lo más equitativa, imparcial y transparente, de manera que al ser el contencioso administrativo de elevado nivel técnico, el juzgador requiere un buen dominio de los mismos, para dar el justo alcance a las normas que deben aplicarse en el caso concreto.

SEGUNDA.- Se ha observado a lo largo del presente trabajo, que el principio de estricto derecho, cuya denominación proviene del Juicio de Amparo y que es asimilado por muchos autores con el principio procesal de congruencia externa, se encuentra contenido en el artículo 237, del Código Fiscal de la Federación, por lo que opera en el Juicio Contencioso Administrativo respecto de la actividad del juzgador al dictar sentencia, limitándolo enormemente en su misión de impartir justicia, pues sólo se le permite cumplir con tal misión, atendiendo a los conceptos de impugnación o causales de ilegalidad que se hayan expresado en la demanda; sin embargo, afortunadamente el referido principio no opera de manera categórica, pues tiene actualmente diversas excepciones previstas en la ley que vienen materialmente a modificar la litis, las cuales son producto de las corrientes procesales contemporáneas, que de alguna manera pugnan por aumentar los poderes del juez cuando el proceso gira en torno a actos de autoridad.

TERCERA.- Consideramos que las excepciones al principio de estricto derecho son figuras procesales antiformalistas que constituyen un mecanismo de preservación del orden público y de impartición de justicia en el sentido más amplio de la expresión, producto de una larga evolución en nuestro orden jurídico, en donde al juez se le permite desvincularse de los argumentos jurídicos planteados por la demandante y con base en los hechos que se hacen de su conocimiento, emitir la sentencia que conforme a derecho proceda; siendo en el artículo 238, del Código Fiscal de la Federación, donde se encuentran reguladas en su concepción más pura, al establecer que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa *podrá* hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución, figuras con las cuales se busca en concreto el respeto a la garantía de legalidad, que pone a salvo a los gobernados de todo acto de afectación a su esfera jurídica que no esté emitido por autoridad competente y apoyado en alguna norma legal.

CUARTA.- En el Juicio Contencioso Administrativo operan además otros principios procesales, como el dispositivo, el de igualdad procesal, el de imparcialidad, el de legalidad y el *lura Novit Curia*, algunos de los cuales en cierta medida chocan con el de estricto derecho, pero sucumben ante éste, debido a su regulación expresa en la ley.

QUINTA.- Un papel importante dentro del Juicio Contencioso Administrativo, juega el principio de legalidad, que al estar consagrado como una garantía individual, en el sentido de que los actos de autoridad deben estar apoyados en la ley, es un principio que por ese hecho rige el proceso en todos y cada uno de los actos que dentro de él se lleven a cabo, por tal razón, cuando el juzgador aplique las

excepciones al principio de estricto derecho, debe necesariamente existir un respaldo legal que se lo permite, a fin de no lesionar el recto ejercicio de la función pública que desempeña.

SEXTA.- Consideramos que para evitar confusiones y diferencias de criterio que inevitablemente derivan de la palabra "podrá", empleada por el artículo 238, del Código Fiscal de la Federación, sería más acertado cambiarla, a fin de que dispusiera que en caso de incompetencia de la autoridad emisora de la resolución impugnada o ante la ausencia total de fundamentación o motivación de ésta, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa *deberá* hacer valer de oficio tales cuestiones.

SÉPTIMA.- Estimamos que si la Ley de Amparo, en su artículo 76 Bis, fracción I, impuso la obligación a la autoridad concedora del Juicio de suplir la queja deficiente, en cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, luego entonces, si ello se consideró de orden público en la referida Ley, corresponde al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su carácter de órgano jurisdiccional obligado a aplicar la Jurisprudencia, también considerarlo de orden público y en tal virtud invocar, incluso oficiosamente, el vicio de un acto de autoridad al haberse apoyado en una ley o precepto declarado inconstitucional, lo cual implica una excepción legal al principio de estricto derecho.

OCTAVA.- Consideramos que debería establecerse en el Código Fiscal de la Federación una excepción al principio de estricto derecho para que en el supuesto de que el acto impugnado en el Juicio Contencioso Administrativo no ostentara la firma autógrafa del funcionario emisor, el juzgador tuviera la obligación de

analizar, aun oficiosamente, tal cuestión, siempre que tuviera elementos para tal análisis, cuya consecuencia sería una declaratoria de nulidad lisa y llana, resultando irrelevantes los conceptos de impugnación hechos valer que se apartaran de lo anterior y, por ende, innecesario su estudio.

NOVENA.- Una propuesta similar a la anterior es en cuanto a la necesidad de que se instituya en el Código Fiscal de la Federación, una disposición que imponga la obligación al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de hacer valer oficiosamente, por ser de orden público, la caducidad de las facultades de las autoridades administrativas para determinar una obligación, así como la extinción de dicha obligación por prescripción, pues consideramos que ambas figuras están íntimamente relacionadas con las facultades en sí de las autoridades y, por ende, con su competencia, ello aunado al hecho de que ante la actualización de dichas figuras, procede una declaratoria de nulidad lisa y llana.

DÉCIMA.- En el presente trabajo hemos abordado las figuras jurídico procesales consistentes en la corrección en el error en la cita de preceptos o de ordenamientos jurídicos aplicables, en la facultad de invocar hechos notorios, en la invocación de la Jurisprudencia aun de oficio y en las diligencias para mejor proveer en materia de pruebas; figuras que no implican excepciones al principio de estricto derecho dentro del Juicio Contencioso Administrativo, pues no modifican la litis planteada, pero que guardan estrecha relación con las mismas, resultando de gran utilidad, pues coadyuvan al seguimiento de un sano proceso y a la obtención de una buena sentencia, más apegada a la justicia y al orden público.

DÉCIMA PRIMERA.- Las garantías individuales, cuya titularidad se extiende a todo individuo, independientemente de su condición particular; debido a

que su fuente es nuestra Ley Suprema, están investidas del principio de *supremacía Constitucional*, virtud al cual prevalecen sobre disposiciones secundarias que se les contrapongan, luego entonces, con mayor razón prevalecen sobre los actos de autoridad, por lo que estos deben ajustarse a aquellas y, por tanto, el Juicio Contencioso Administrativo, como medio directo de control de la legalidad de los actos administrativos, también se convierte en un medio indirecto de control para el efecto de que tales actos respeten las garantías individuales.

DÉCIMA SEGUNDA.- Consideramos que la aportación de material por el juez para resolver la litis, incluso alterándola, mediante la aplicación de las excepciones al principio de estricto derecho, no rompe con la esencia del proceso que supone la actuación del Estado en base a una pretensión de los gobernados, pues una cosa es la solicitud dirigida al órgano jurisdiccional y otra los hechos, fundamentos y razonamientos en que se apoya, siendo lo primero una condición inexcusable para la iniciación del proceso, en tanto que lo segundo no.

DÉCIMA TERCERA.- Si bien es cierto puede resultar ocioso el aplicar las excepciones al principio de estricto derecho, cuando existen argumentos lo suficientemente sólidos para anular el acto impugnado, en estos casos la razón fundamental para suplir los conceptos de impugnación, apela a razones de una buena técnica procesal, pues se encuentran implicadas cuestiones de orden público y, por ejemplo, no puede tolerarse que la autoridad emita actos para los cuales carece de competencia, mientras que por otra parte, un acto que está totalmente desprovisto de fundamentación y motivación, tampoco puede ser objeto de análisis de ilegalidad alguno.

DÉCIMA CUARTA.- Al juzgador no puede considerársele como un ser inanimado que actúa mecánicamente, pues eso implica hacer del juez dos entes

distintos: uno como persona, con la sensibilidad que ello conlleva, y otro simplemente como un órgano oficial mecanizado que pronuncia las palabras de la ley y no ve más allá de los datos que se le introducen, prescindiendo de sus propias observaciones, lo cual es incompatible psicológicamente hablando; luego entonces, resulta más válido que el juzgador, advirtiendo la violación a cuestiones de orden público en perjuicio del demandante, las invoque en la sentencia supliendo los argumentos de éste, al hecho de que se ponga una venda en los ojos y se haga de él un ciego.

DÉCIMA QUINTA.- Para que sea eficiente y eficaz el Juicio Contencioso Administrativo, debe ser un medio de defensa sencillo, que resulte poco oneroso para el que se considere agraviado por una resolución autoritaria, de tramitación y resolución ágil y rápida, así como libre complicaciones técnicas innecesarias para la impartición de justicia, requiriendo un mínimo de formalidades, siendo éstas sólo las esenciales que lleven al propio órgano jurisdiccional a contar con los elementos necesarios para una adecuada revisión de los actos de la autoridad administrativa, lo anterior a efecto de que se mantenga una absoluta congruencia con lo dispuesto por el artículo 17 Constitucional, en beneficio de los gobernados, sin importar sus condiciones particulares.

DÉCIMA SEXTA.- Para que el juzgador aplique cabalmente las excepciones al principio de estricto derecho que la ley autoriza y con ello se obtengan resoluciones más justas, e incluso se logre que la legislación se vaya actualizando en busca de esa finalidad, es necesario que en cada uno de los Magistrados que integran el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, exista en principio un espíritu encaminado más que a resolver la mayor parte de asuntos en el menor tiempo posible, a resolver los asuntos de la manera más justa, valiéndose para ello de todos

los elementos legalmente permitidos, de manera que la sentencia sea, en cierto modo, *la reproducción formal de una demanda enteramente fundada.*

DÉCIMA SÉPTIMA.- Consideramos que la ley será más justa, liberando los obstáculos más que nada formales que puedan existir para impartir justicia, si la sociedad y principalmente las autoridades jurisdiccionales, ejercen presión para ello, pues finalmente el derecho no es sino producto de la evolución de las sociedades y sus necesidades.

DÉCIMA OCTAVA.- Sabemos que la ley concede al juez derechos que no usa y aun le impone obligaciones que no cumple, lo que la convierte en cierta medida en letra muerta, sin embargo consideramos que en materia de excepciones al principio de estricto derecho ello no debe ocurrir, esto es, el juez no debe de abstenerse de ejercer las facultades con que cuenta, ni de cumplir con las obligaciones que se le imponen al respecto, pues ello irá directamente en detrimento de las partes, de nuestro estado de derecho, de la necesidad social de impartición de justicia lo más apegada posible a la realidad de los hechos, e incluso, de la misma investidura y dignidad del propio juzgador, como órgano y como persona.

DÉCIMA NOVENA.- Estamos conscientes de que las propuestas aquí planteadas están sujetas a muchas críticas, puesto que implican apartarse de formalismos casi solemnes, íntimamente ligados a la formación del profesional del derecho y producto de una depurada técnica jurídica procesal, máxime cuando nos referimos al especializado campo fiscal y administrativo; pero hay que ver nuestros planteamientos desde la óptica del espíritu de impartir de justicia, cuya finalidad es que todos los grupos sociales tengan a su disposición instrumentos a través de los cuales se resuelvan sus conflictos con otros sujetos, incluida la administración, y se

respeten sus derechos, por lo que vale la pena reflexionar hasta qué punto los abogados nos apartamos de esa finalidad de nuestro orden jurídico, y hasta dónde la rutina y la formación clásica nos tapa la visión y nos impide el acceso a nuevas fórmulas, que sólo puestas en práctica nos pueden hablar de su bondad.

BIBLIOGRAFÍA, LEGISLACIÓN Y OTRAS FUENTES CONSULTADAS

Libros

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. "Compendio de Derecho Administrativo", Parte General. Editorial Porrúa, México, D.F., 1996.
2. ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. "Proceso, Autocomposición y Autodefensa". Editorial UNAM, Textos Universitarios, 2ª edición, México, D.F., 1970.
3. ARREOLA ORTIZ, Leopoldo Rolando. "Principios Fundamentales del Procedimiento Contencioso Administrativo en torno al Proceso". Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, IX Reunión Nacional de Magistrados 2000 *"Justicia Contencioso Administrativa, origen, evolución y perspectiva en los ámbitos federal, estatal y municipal"*, México, D.F., 2001.
4. ARRIJOJA VIZCAÍNO, Adolfo. "Derecho Fiscal", 14ª edición. Editorial Themis, México, D.F., 1999.
5. BECERRA BAUTISTA, José. "El Proceso Civil en México". Editorial Porrúa, México, D.F., 1980.
6. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, México, D.F., 1973.

7. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "El Juicio de Amparo". 37ª edición, Editorial Porrúa, México, D.F., 2000.
8. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Las Garantías Individuales". 28ª edición. Editorial Porrúa, México, D.F., 1996.
9. CALAMANDREI, Piero. "Elogio de los Jueces Escrito por un Abogado", traducción de Santiago Sentís Melendo. Editorial Oxford University Press, colección Grandes Clásicos del Derecho; México, D.F., 2000.
10. CALAMANDREI, Piero. "Estudios sobre el Proceso Civil". Traducción de Santiago Sentís Melendo, Ed. Bibliográfica OMEBA, Buenos Aires, Argentina, 1961.
11. CARNELUTTI, Francesco. "Derecho y Proceso", Tomo I, traducción de Santiago Sentís Melendo. Ediciones Jurídicas Europa-América, colección Ciencia del Proceso; Buenos Aires, Argentina, 1971.
12. CARRILLO FLORES, Antonio. "La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México". Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de obras Clásicas, Tomo I, México, D.F., 2000.
13. CASTRO, Juventino V. "La Suplencia de la Queja Deficiente en el Juicio de Amparo". Editorial Jus, Colección de Textos Jurídicos, México, D.F., 1953.
14. COUTURE, Eduardo J. "Introducción al Estudio del Proceso Civil", 2ª edición. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1953.
15. CHÁVEZ OLGUÍN, Pablo, Et. Al. "La Suplencia de los Conceptos de Impugnación por el Juez". Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, IX Reunión Nacional de Magistrados 2000, *"Justicia Contencioso Administrativa, origen, evolución y perspectiva en los ámbitos federal, estatal y municipal"*. México, D.F., 2001.

16. COLEGIO DE SECRETARIOS DE ESTUDIO Y CUENTA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. "La Suplencia de la Deficiencia de la Queja en el Juicio de Amparo". Editorial Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, D.F., 1977.
17. DE LA GARZA, Sergio Francisco. "Derecho Financiero Mexicano", 19ª edición. Editorial Porrúa, cuarta reimpresión. México, D.F., 2001.
18. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "La Facultad de Suplir las Deficiencias en los Argumentos de las partes -Alcance del Principio Iura Novit Curia-". Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, IX Reunión Nacional de Magistrados 2000, *"Justicia Contencioso Administrativa, origen, evolución y perspectiva en los ámbitos federal, estatal y municipal"*. México, D.F., 2001.
19. DÍAZ VEGA, Silvia Eugenia. "Evolución de la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación en sus Cuarenta y Cinco Años de Vida Jurídica". *"Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México"*, Tomo II, Tercera Parte, Ensayos en Materia Procesal, México, D.F., 1982.
20. ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo. "Principios Fundamentales del Procedimiento Contencioso Administrativo". Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, IX Reunión Nacional de Magistrados 2000, *"Justicia Contencioso Administrativa, origen, evolución y perspectiva en los ámbitos federal, estatal y municipal"*. México, D.F., 2001.
21. FLORES ZAVALA, Ernesto. "Finanzas Públicas Mexicanas". 31ª edición, Editorial Porrúa, México, D.F., 1995.
22. GÓMEZ LARA, Cipriano. "Teoría General del Proceso", 2ª edición. Ed. UNAM, Textos Universitarios, México, D.F., 1980.

23. GÓMEZ LARA, Cipriano. "Teoría General del Proceso, los Conceptos Jurídicos Fundamentales de la Teoría General del Proceso". Tribunal Fiscal de la Federación, "Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa", Tomo I. México, D.F., 2000.
24. GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David. "Introducción al Estudio del Juicio de Amparo", 7ª edición. Editorial Porrúa, México, D.F., 1999.
25. GUASP, Jaime. "Juez y Hechos en el Proceso Civil". Bosch Casa Editorial, Barcelona, España, 1943.
26. LUCERO ESPINOSA, Manuel. "Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación". Editorial Porrúa, México, D.F., 1999.
27. MARGAIN, Hugo B. "Los Derechos Individuales y el Juicio de Amparo en Materia Administrativa". Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, D.F., 1958.
28. MARGAIN MANATOU, Emilio. "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad", 9ª edición. Editorial Porrúa, México, D.F., 2000.
29. MARTÍNEZ LARA, Ramón. "El Sistema Contencioso Administrativo en México". Editorial Trillas, México, D.F., 1990.
30. MONTESQUIEU, Carlos Luis Secondat, barón de la Brède y. "Del Espíritu de las Leyes", 13ª edición, versión de castellana de Nicolás Estévez. Editorial Porrúa, México, D.F., 2000.
31. NAVA NEGRETE, Alfonso. "Derecho Administrativo". Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1995.
32. PEYRANO, Jorge W. "El Proceso Civil, Principios y Fundamentos". Ed. Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1978.
33. RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. "Ética del Juzgador, Consideraciones Fundamentales", 2ª edición. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, D.F., 1997.

34. ROCCO, Ugo. "Teoría General del Proceso Civil", trad. Felipe de J. Tena. Editorial Porrúa, México, D.F., 1959.
35. SUÁREZ CAMACHO, Humberto. "Análisis Práctico Operativo de la Suplencia de la Queja Deficiente en el Juicio de Amparo". UNAM, Facultad de Derecho, México, D.F., 1994.
36. TRUEBA OLIVARES, Alberto, Et. Al. "La Suplencia de la Deficiencia de la Queja en el Juicio de Amparo", Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ed. Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, D.F., 1977.
37. VILLALOBOS ORTIZ, María del Consuelo. "El Principio de Legalidad en su ámbito de aplicación ante el Tribunal Fiscal de la Federación". Tribunal Fiscal de la Federación, 1ª Reunión Nacional de Magistrados, "El Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación". México, D.F., 1992.
38. VILLALOBOS ORTIZ, María del Consuelo. "La Pretensión en el Juicio Contencioso Administrativo Federal". Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, "Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Especialización en Materia Procesal Fiscal", Tomo III. México, D. F., 2001.
39. VILLALOBOS ORTIZ, María del Consuelo. "La Sentencia en el Juicio Contencioso Administrativo Federal". Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, "Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa, Especialización en Materia Procesal Fiscal", Tomo III, segunda parte. México, D.F., 2001.

Diccionarios y Enciclopedias

- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano", en 4 Tomos. Ed. Porrúa, México, D.F., 2001.

- PALLARES, Eduardo.

"Diccionario de Derecho Procesal Civil", 10ª edición. Editorial Porrúa, México, D.F., 1977.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Fiscal de la Federación.
- Código Civil Federal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Ley de Justicia Fiscal.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Ley de Amparo.
- Ley del Seguro Social.
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Otras fuentes

- Página de Internet <http://www.tff.gob.mx>