



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

## ESTUDIO JURÍDICO DE LA DEMANDA, SU TRAMITACIÓN Y ADMISIÓN EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

**JORGE MIGUEL ALANÍS CERVANTES**

ASESOR: LIC. ALFREDO PÉREZ MONTAÑO



NOVIEMBRE DE 2005

0349983

**« El gobierno arbitrario tiene su base, no en la fuerza del Estado o del jefe, sino en la debilidad moral de los individuos que se someten casi sin resistencia al poder dominante. »**

**Federico Ratzel.**

## AGRADECIMIENTOS.

« *Sine amicitia vitam esse nullam.* »  
Cicerón.

A Dios, por ser la fuente de mi vida y por permitirme ver la luz de este mundo y las maravillas que en él existen.

A mi Papá y a mi Mamá, a quienes dedico mi existencia por ser los autores de lo que soy y por amarme como lo hacen.

A mis abuelitos Trini y Fani, porque sé que desde el cielo bendicen mi camino.

A mis hermanos Laura y Víctor, por ser mis amigos, cómplices y confidentes.

Al Lic. Alfredo Pérez Montaña, por su amable disposición para asesorar este trabajo de tesis.

A la Magistrada Celina Macías Raygoza, por creer en mí y por darme mucho del conocimiento que posee.

A los Lic. René Galván Martínez, Araceli Cedillo Mercado e Isabel Messmacher Linartas por todo su cariño, apoyo, confianza y amistad.

Al Lic. César Irigoyen Urdapilleta, por sus sabios consejos y por ser el responsable de mi interés por el derecho procesal administrativo.

A mis amigos Bernardo, Jorge, Charly, Jorge Soberanes, Mitzi, Caro, Bety, Aleyazz, Eli, Nash, Ale, Pao, Alex, Gaby, Johan, Alfredo, Abraham, Fabiola, Ramón y a todos aquellos que de alguna u otra forma han influido en mi vida.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
-------------------	---

## CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DEL JUICIO DE NULIDAD Y DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

1.1. ORÍGENES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	11
1.1.1. Sistema Francés .....	11
1.1.2. Sistema Angloamericano .....	14
1.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO .....	16
1.3. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA .....	21
1.3.1. Estructura orgánica y funcionamiento .....	21
1.3.2. Competencia material y territorial.....	23
1.3.3. Sala Superior del Tribunal: estructura orgánica, competencia material y territorial.....	27
1.3.4. Salas Regionales del Tribunal: estructura orgánica, competencia material y territorial .....	29

## CAPÍTULO II. JUICIO DE NULIDAD FEDERAL.

2.1. ETAPA DE INSTRUCCIÓN.....	33
2.1.1. La demanda .....	33
2.1.2. Partes en el juicio.....	34
2.1.3. Causales de improcedencia y sobreseimiento .....	35
2.1.4. Contestación a la demanda.....	38
2.1.5. Ampliación de la demanda.....	42
2.1.6. Contestación a la ampliación .....	45
2.1.7. Incidentes.....	45
2.1.8. Pruebas.....	46
2.1.9. Alegatos .....	48
2.2. ETAPA RESOLUTIVA.....	49
2.3. ETAPA IMPUGNATIVA.....	52

## CAPÍTULO III. LA DEMANDA EN GENERAL.

3.1. CONCEPTO ETIMOLÓGICO DE DEMANDA .....	54
3.2. CONCEPTO JURÍDICO DE DEMANDA .....	55



3.2.1.	Concepto de José Becerra Bautista .....	56
3.2.2.	Concepto de Eduardo Couture.....	57
3.2.3.	Concepto de Cipriano Gómez Lara .....	58
3.2.4.	Concepto de José Ovalle Favela.....	58
3.2.5.	Concepto de Carlos Arellano García.....	59
3.2.6.	Concepto de Mauricio A. Ottolenghi.....	59
3.2.7.	Concepto de Giuseppe Chiovenda.....	60
3.2.8.	Nuestro concepto .....	61
3.3.	DIFERENCIA ENTRE ACCIÓN, PRETENSIÓN Y DEMANDA .....	62
3.3.1.	Acción .....	63
3.3.2.	Pretensión .....	65
3.3.3.	Demanda.....	66
3.3.4.	Diferencia .....	66
3.4.	PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN.....	68
3.5.	REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD .....	69
3.5.1.	Requisitos de fondo.....	69
3.5.2.	Requisitos de forma .....	79
3.6.	DOCUMENTOS QUE DEBEN ANEXARSE .....	81

#### **CAPÍTULO IV. LA DEMANDA EN EL JUICIO DE NULIDAD.**

4.1.	LA DEMANDA DE NULIDAD .....	85
4.1.1.	Concepto.....	85
4.1.2.	Principios que la rigen.....	85
4.2.	PLAZO PARA INTERPONER LA DEMANDA DE NULIDAD.....	86
4.2.1.	Plazo genérico previsto en el Código Fiscal de la Federación .....	86
4.2.2.	Excepciones.....	87
4.2.2.1.	Negativa Ficta .....	87
4.2.2.2.	Juicio de lesividad .....	87
4.2.2.3.	Ley Federal de Procedimiento Administrativo .....	89
4.2.2.4.	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos .....	90
4.2.2.5.	Ley Federal de Instituciones de Fianzas.....	90
4.2.2.6.	Ley Federal de los Derechos del Contribuyente .....	91
4.2.3.	Problemática relacionada con los plazos para interponer la demanda de nulidad.....	91
4.3.	REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD .....	102
4.3.1.	Requisitos de Fondo .....	102
4.3.2.	Requisitos de Forma .....	106
4.3.3.	Problemática relacionada con los requisitos de la demanda.....	106

4.4. DOCUMENTOS QUE DEBEN ANEXARSE .....	119
4.5. PRESENTACIÓN Y TRÁMITE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA .....	126
4.6. DEMANDA DE NULIDAD ANTE EL MAGISTRADO INSTRUCTOR ....	132
4.6.1. Auto de admisión.....	132
4.6.2. Auto de prevención .....	133
4.6.3. Auto de desechamiento o de tener por no presentada.....	134
4.6.4. Problemática relacionada a la admisión de la demanda .....	135
<b>PROPUESTA .....</b>	<b>137</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>145</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>149</b>

## INTRODUCCIÓN

El objeto de la presente investigación es analizar la manera en que nuestro ordenamiento jurídico vigente regula la demanda de nulidad, su tramitación y admisión en el juicio contencioso administrativo seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El juicio contencioso administrativo federal es un proceso de utilidad insustituible para el ciudadano, ya que a través de él puede combatir los actos de la autoridad administrativa que apartándose del principio de legalidad a que deben ajustarse, trastocan su esfera jurídica, por ello, al ser la demanda de nulidad la "llave" por medio de la cual se abre la puerta del juicio en comento, se hace necesario que los ordenamientos jurídicos que la regulan sean sencillos, eficaces y concretos, a fin de lograr el cabal cumplimiento de las garantías de audiencia y debido proceso legal del particular.

Sin embargo, la regulación actual de la demanda de nulidad, no cumple de forma satisfactoria con las características mencionadas, toda vez que, enfrenta problemas que provocan la complicación y dilación del juicio, lo cual redundaría en perjuicios considerables hacia los ciudadanos que se ven en la necesidad de instaurar un proceso de esta naturaleza.

Los problemas centrales que afectan a la demanda de nulidad son el debate de reducir el plazo genérico de cuarenta y cinco días hábiles para interponerla previsto en el artículo 207, del Código Fiscal de la Federación; la forma especial en que se computa dicho plazo genérico cuando se impugnan actos emitidos con fundamento en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; la dispersión en diversos ordenamientos jurídicos de los plazos para su interposición; el criterio de designación de domicilio para oír notificaciones en juicio; la exclusión de la figura de la prevención respecto a algunos requisitos de la

demanda; la limitación de que sólo serán admitidas las pruebas no exhibidas junto con la demanda, cuando se hayan solicitado a la autoridad cinco días antes de su interposición; la prohibición del envío del expediente administrativo, y limitaciones a las facultades del Magistrado Instructor al momento de admitirla, aspectos que se traducen en el incumplimiento a las garantías previstas en los artículos 14 y 17, de la Ley Fundamental.

Para tratar la problemática planteada, en el capítulo primero de esta investigación estudiaremos el surgimiento del juicio contencioso administrativo, a través de los sistemas francés o administrativo y angloamericano o judicialista, para pasar posteriormente a un análisis somero de sus antecedentes históricos en nuestro país y su realidad actual a través del órgano de justicia que se encarga de su sustanciación, es decir, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por otro lado, en el capítulo segundo se abordará el estudio del juicio contencioso administrativo federal, con la finalidad de establecer sus fases procedimentales y su importancia para el ciudadano.

Ahora bien, en el capítulo tercero, se llevará a cabo un análisis de la demanda desde el punto de vista del proceso en general, es decir, se examinará el concepto etimológico de la misma, pero sobre todo, los conceptos jurídicos que diversos estudiosos del tema han formulado, a fin de poder determinar un concepto propio. Asimismo, se estudiará su diferencia respecto de la acción y de la pretensión que son figuras jurídicas con las que tradicionalmente se le ha confundido, y los requisitos que en otras materias procesales debe cumplir, lo cual nos permitirá identificar si la demanda en el juicio contencioso administrativo exige más requisitos que en dichas materias.

Por último, en el capítulo cuarto, se analizará la problemática de la demanda en el juicio de nulidad, básicamente nuestro estudio se centra en los artículos 207, 208 y 209, del Código Fiscal de la Federación.

En relación con el artículo 207, del ordenamiento legal citado, se estudiará la conveniencia de reducir el plazo genérico de cuarenta y cinco días hábiles para interponer la demanda, ya que algunos estudiosos del tema proponen que una de las formas de lograr la impartición de justicia pronta y expedita en materia administrativa, consiste precisamente en la reducción del plazo en comento.

En este mismo contexto, estudiaremos la dispersión de los plazos para interponer la demanda, así como la forma en que se computa el plazo de cuarenta y cinco días hábiles en el caso de los actos regidos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que al contarse de manera diferente a la prevista en el Código Fiscal de la Federación, se genera el problema de que los demandantes presentan extemporáneamente sus demandas, precisamente por la falta de conocimiento pleno de dicha circunstancia, lo cual provoca el desechamiento de las mismas por estimarse que se trata de un acto plenamente consentido.

Otro de los aspectos dignos de examen en dicho artículo, es el referente a la falta de prevención del supuesto consistente en que el demandante pueda presentar escritos complementarios a su demanda de nulidad dentro del plazo para su interposición, ya que se da el caso de que diversos Magistrados del Tribunal con criterios excesivamente formalistas consideren improcedente la presentación de tales escritos, lo que conculca el derecho de defensa de los particulares.

Ahora bien, por lo que respecta al artículo 208, del Ordenamiento Tributario Federal, se pretende determinar si el mismo trastoca la Carta Magna al excluir la figura de la prevención o requerimiento para completar o aclarar la demanda cuando el accionante haya sido omiso en precisar en la misma su nombre o domicilio dentro de la sede la Sala Regional competente, la resolución o resoluciones que se controvierten y los conceptos de impugnación.

Asimismo, analizaremos la evidente incongruencia en que incurre el legislador en la fracción I y último párrafo del artículo 208, del Código en cita, al confundir los conceptos de sede y jurisdicción para efectos de que el actor señale en su demanda domicilio para oír y recibir notificaciones en juicio, y la limitación que provoca a las facultades del Magistrado Instructor al momento de admitirla, la manera en que dicho numeral contempla la figura del requerimiento.

Por otro lado, en relación al artículo 209, del ordenamiento legal supracitado, se examinará la legalidad de la exigencia de que la solicitud para requerir documentos a la autoridad que van a servir como prueba en juicio, debe formularse como mínimo cinco días antes de la presentación de la demanda; así como la prohibición de traer a juicio el expediente administrativo para perfeccionar la deducción de las pretensiones enunciadas en la misma, aspectos que sin duda alguna afectan al particular y limitan su defensa frente a la Administración Pública, por tanto, los consideramos dignos de nuestro estudio.

Finalmente, constataremos si la tramitación de la demanda cumple con el principio de economía procesal, a fin de que los juicios se resuelvan en el menor tiempo posible.

Es por todo lo anterior, que se hace necesario analizar la manera en que el Código Fiscal de la Federación regula a la demanda de nulidad, así como a su tramitación y admisión, con el objeto de proponer las adecuaciones legales conducentes para lograr que la justicia impartida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cumpla cabalmente con las garantías constitucionales de audiencia, debido proceso legal y justicia pronta y expedita.

# CAPITULO I. ANTECEDENTES DEL JUICIO DE NULIDAD Y DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

## 1.1. ORÍGENES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

### 1.1.1. Sistema Francés.

«*Contrôler l'administration est une nécessité vieille comme le monde*»<sup>1</sup>, lo que significa que la necesidad de frenar el poder de la Administración Pública ha sido una lucha que viene desde épocas pasadas y no ha finalizado.

En los pueblos de la antigüedad, no se encuentra evidencia de medios de impugnación para combatir el poder omnímodo de los gobernantes, salvo el caso de los profetas en el pueblo hebreo<sup>2</sup>, en razón de que el poder era de origen divino, y los monarcas sólo eran intermediarios entre la divinidad y el hombre, por tanto, los actos del gobernante eran actos de Dios, y como tales debían ser acatados sin cuestionamiento alguno.

No es sino hasta la época de la República en Roma, cuando aparecen la *provocatio ad populum*, el veto, la *in integrum restitutio*, el *auxilium*, la *intercessio* y la *appellatio* como medios de impugnación de las decisiones de los Magistrados romanos, los cuales desaparecen paulatinamente con el establecimiento del Imperio.

Posteriormente, alrededor del siglo XV d. C., comienza un proceso de secularización del origen divino del poder, es decir, la justificación de la existencia del gobernante tiene lugar ya no por la voluntad de Dios, sino más bien, como una necesidad para imponer el orden dentro de la sociedad humana, en otras palabras, la soberanía pasa de Dios al monarca. Sin embargo, con el establecimiento de un poder soberano "terrenal", surge el problema de buscar los

<sup>1</sup> DUPUIS, George, *et al.*, *Droit Administratif*, Séptima Edición, Ediciones Dalloz, Paris, Francia, 2000, p. 26.

<sup>2</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo en Materia Fiscal y Administrativa. Doctrina y Jurisprudencia*, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 2001, p. 8.

medios adecuados para frenar el quehacer de la Administración Pública frente al gobernado.

En esta tesitura, es precisamente en Francia de donde dimana un sistema contencioso administrativo que aborda por vez primera la problemática de dar solución a las controversias que se suscitan entre los particulares y la Administración Pública.

En aquel país, la lucha por frenar el poder de la Administración Pública data de la época de Carlomagno (768-814 d. C.), pero se consolida hasta el surgimiento del Consejo de Estado, el cual en sus inicios sólo era un órgano consultivo, adquiriendo competencia contenciosa en la época de Napoleón Bonaparte, concretamente en el año de 1799, por medio de la Constitución 12 *frimario* del año III, pero bajo un sistema de *justicia retenida*, hasta que en el año de 1872, cambia dicho sistema por el de *justicia delegada*.

El contencioso administrativo francés, de acuerdo con la maestra Jacqueline Morrard-Deviller<sup>3</sup>, se caracteriza por la existencia de dos órdenes jurisdiccionales independientes entre sí, es decir, una jurisdicción judicial que se encarga de resolver las controversias de orden civil y criminal, y una jurisdicción administrativa que tiene como competencia resolver los litigios entre los ciudadanos y la Administración Pública, así como de las Administraciones entre sí.

El órgano que ocupa la cúspide de la jurisdicción judicial francesa es la Corte de Casación, en tanto, que en la jurisdicción administrativa es el Consejo de Estado.

Este “dualismo jurisdiccional”, como lo denominan los juristas franceses, es producto de dos factores: el primero, atañe a la desconfianza que durante la

---

<sup>3</sup> MORRAND-DEVILLER, Jacqueline, *Cours de Droit Administratif*. Sexta Edición, Editorial Montchrestien, París, Francia, 1999, p. 10.



Revolución Francesa se mostró hacia las cortes de justicia o "Parlamentos Judiciales"<sup>4</sup>, los cuales estaban constituidos por miembros de la nobleza francesa, quienes se volvían serviles y leales con quien detentara el poder con tal de no perder sus privilegios. Por tal motivo, los revolucionarios los veían con recelo y los consideraban una institución voluble y peligrosa, a la cual no se podía confiar la resolución de los litigios originados entre la Administración Pública del nuevo régimen y sus gobernados.

El segundo factor fue la interpretación *sui generis* que se dio del principio de división de poderes, el cual se basa en un sistema de independencia de los mismos, toda vez que, se consideraba que si se permitía que los litigios administrativos se resolvieran por los tribunales del Poder Judicial, se sometería la actuación del Poder Ejecutivo a aquél, en consecuencia, se determinó que los actos de la Administración que afectarían a los particulares no serían juzgados por los tribunales de la jurisdicción ordinaria, sino más bien, por una jurisdicción especial, una naciente jurisdicción administrativa, ya que de acuerdo con los revolucionarios franceses "juzgar a la administración también era administrar."

(...) el contencioso administrativo francés nació de la interpretación del Principio de División de Poderes, que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que, al no quedar ninguno sometido al otro, el Poder Judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común (civil o criminal) que planteen los particulares, sin injerir en la materia de la administración, ya que si los asuntos de ésta quedaran sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder a otro.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> La separación de una jurisdicción judicial y administrativa inspirada por la desconfianza en los Parlamentos Judiciales para juzgar los actos de la Administración Pública, data desde la expedición del Edicto de Saint-Germain en el año de 1641, el cual preveía: «*Nous avons déclaré que notre parlement de Paris, et toutes nos autres cours n'ont été établis que pour rendre la justice à nos sujets, leur faisant très expresses inhibitions et défenses de prendre à l'avenir connaissance de toutes les affaires qui peuvent concerner l'État, l'Administration ou le gouvernement*», lo que significa que las cortes de justicia en Francia podían conocer de toda clase de litigios, empero, les estaba prohibido entrar al análisis de controversias donde se ventilaran cuestiones que correspondían a la Administración Pública o al Gobierno.

<sup>5</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Compendio de Derecho Administrativo. Segundo Curso*, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 2001, p. 294.

En virtud de lo anterior, es que la separación absoluta de la jurisdicción ordinaria y la administrativa en Francia se decretó formalmente en la Ley 16-24 de agosto de 1790, así como en el Decreto del 16 *fructidor* del año III.

Finalmente, se debe precisar que el contencioso administrativo francés tiene cuatro tipos, a saber: el contencioso de anulación, el de plena jurisdicción, el de interpretación y el de represión. Sólo los dos primeros nos interesan ya que son los adoptados por nuestro sistema jurídico. El contencioso de anulación tiene por objeto declarar la nulidad de un acto administrativo, cuando se actualiza alguna causal de anulación ya sea por exceso o desvío de poder, sin reconocer derecho subjetivo alguno; en cambio, el contencioso de plena jurisdicción reconoce derechos subjetivos y puede emitir una sentencia de condena en contra de la autoridad emisora del acto controvertido.

#### **1.1.2. Sistema Angloamericano.**

El segundo sistema que atiende la cuestión contenciosa administrativa es el angloamericano o judicialista. Su visión es antagónica a la francesa, porque parte de una interpretación de separación absoluta de los poderes públicos, es decir, considera que al ser el Poder Judicial el órgano del Estado encargado de la función jurisdiccional, consecuentemente, a él le compete conocer de cualquier tipo de controversias, incluso las administrativas.

Dicha interpretación del principio de división de poderes encontró sustento en el principio británico del *rule of law*, el cual implica "la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley aplicada por los Tribunales del Derecho Común"<sup>6</sup>, por lo tanto, las partes estaban sometidas ante las mismas autoridades en cualquier clase de litigio, situación que implica que todas las controversias, debían sustanciarse ante los tribunales de la jurisdicción ordinaria.

---

<sup>6</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo*, Segunda Edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1963, p. 368.

En Inglaterra, la actividad administrativa de los reyes estuvo protegida por el principio *the king can not do wrong* (El rey nunca se equivoca), el cual justificaba la actuación excesiva o deficiente de los monarcas, en consecuencia, los particulares agraviados por la acción administrativa no podía llevar al soberano a juicio ante los tribunales, por lo tanto, el Estado no respondía por ninguno de los actos ejecutados en el ejercicio de su actividad administrativa, situación que prevalece hasta el primer lustro del siglo XX.

Sin embargo, la doctrina inglesa debatió ampliamente la forma de resolver las controversias administrativas. Muchos juristas se inclinaron por mantener el sistema judicialista, pero otro grupo proponía la adopción de un contencioso administrativo similar al francés. Este debate terminó con el rechazo total del sistema administrativo continental. Sin embargo, contrario a la creencia popular, hoy en día, en aquel país judicialista por excelencia, sí hay órganos administrativos que tienen facultades jurisdiccionales, tal es el caso de los "Tribunales Administrativos" regulados por la *Tribunals and Inquiries Act* del año de 1958, los cuales son competentes para conocer de los litigios que la ley administrativa especial les confiera. "(...) No existe ya tal exclusividad en los tribunales administrativos ni en los judiciales, siguen los países un sistema mixto de justicia (...) Aun en los países anglosajones, Estados Unidos e Inglaterra, existen comisiones administrativas que realizan funciones jurisdiccionales a guisa de tribunales administrativos."<sup>7</sup>

Asimismo, los Estados Unidos de América siguen el modelo judicialista, es decir, las controversias de carácter administrativo se resuelven por los tribunales de la jurisdicción ordinaria, empero, si el litigio entraña no solamente cuestiones jurídicas, sino de orden técnico, las encargadas de dirimir estas últimas son las comisiones administrativas (*The Board Comissions*), en virtud de que los

---

<sup>7</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, "Futuro del Tribunal Fiscal de la Federación", en *Congreso Internacional de Justicia Administrativa. LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, Primera Edición, Tribunal Fiscal de la Federación, México, Distrito Federal, 1997, p. 160.

tribunales norteamericanos estudian exclusivamente los aspectos jurídicos de una controversia.

## 1.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO.

Los orígenes más remotos del contencioso administrativo los encontramos en la Época de la Colonia con el llamado "sistema de oposición"<sup>8</sup>, mismo que consistía en un proceso por medio del cual los particulares inconformes con las decisiones de los Virreyes y los Gobernadores podían combatirlas ante la Audiencia Real, para efecto de revocar o modificar dichos actos.

Una vez lograda la independencia, las constituciones liberales de Apatzingán y la de 1824, así como las centralistas de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de la República de 1843, entregan el control de la legalidad de los actos administrativos a los tribunales del Poder Judicial, es decir, siguiendo el modelo judicialista.

Sin embargo, la Ley Lares de 1853, establece el sistema contencioso administrativo europeo, ya que estatuyó en forma muy similar a la Ley 14-16 de agosto de 1790 de Francia, la separación tajante entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción administrativa. La Ley Lares tuvo una vigencia muy corta, puesto que fue abrogada en el año de 1855, por el triunfo de la Revolución de Ayutla.

La Constitución Federal de 1857, abandona el sistema administrativo e implanta nuevamente el sistema judicialista, sin embargo, durante el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, se establece un Consejo de Estado al estilo francés con atribuciones de orden consultivo y contencioso.

---

<sup>8</sup> CARRILLO FLORES, Antonio, *La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México*, Primera Edición, Tribunal Fiscal de la Federación, México, Distrito Federal, 2000, p. 157.

A la caída del imperio y al restablecerse la vigencia de la Constitución de 1857, se vuelve a adoptar el sistema judicialista, mismo que es retomado por la Constitución de 1917.

Ahora bien, en el año de 1927, la Ley de la Tesorería de la Federación, establece el juicio de oposición, el cual era de agotamiento previo al amparo.

En 1929, la Suprema Corte de Justicia de la Nación comienza una abundante labor jurisprudencial destinada a sustentar la existencia de procedimientos de agotamiento obligatorio antes de acudir al juicio de amparo, con el objeto de que la legalidad de los actos administrativos fuera garantizada por la propia autoridad emisora, a fin de no saturar a los tribunales judiciales con causas que aquella misma podía rever.

En esta tesitura, el 31 de agosto de 1936, se promulga la Ley de Justicia Fiscal, la cual funda al Tribunal Fiscal de la Federación, y con ella inicia una nueva época en la justicia fiscal-administrativa mexicana, debido a que se adopta el sistema contencioso administrativo francés, aunque moderado y adaptado a la realidad jurídica nacional. Dicha ley establecía que el Tribunal Fiscal de la Federación era un tribunal administrativo con plena autonomía en el ejercicio de sus funciones, ubicado formalmente dentro del Poder Ejecutivo, aunque no subordinado al titular de dicho Poder o a alguno de sus órganos, encargado de resolver las controversias de tipo fiscal entre la Administración Pública y los ciudadanos, cuyas resoluciones podían ser combatidas por juicio de amparo.

No obstante lo anterior, la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación fue cuestionada. Los juristas que elaboraron la Ley de Justicia Fiscal, Don Antonio Carrillo Flores, Don Alfonso Cortina Gutiérrez y Don Manuel Sánchez Cuén, defendían su constitucionalidad aduciendo fundamentalmente que la jurisprudencia de la Suprema Corte no prohibía en forma alguna el establecimiento de este tipo de tribunales, aunado al hecho de que, el control de los actos

administrativos se mantenía a cargo del Poder Judicial Federal por medio del juicio de amparo que los particulares podían sustanciar en contra de las sentencias del citado Tribunal Fiscal.

Fue insuficiente el esfuerzo realizado por los juristas que diseñaron la ley de justicia fiscal y su valiosa exposición de motivos para superar dos realidades, que estorbaron por buen tiempo los pasos del tribunal. La primera, la inconstitucionalidad de la ley de justicia fiscal pues el artículo 49 de la Constitución que se refiere a la división de poderes no prevenía una excepción como la que instituía dicha ley, ni tampoco otro texto la recogía. La segunda, la incredulidad en un tribunal que iba a ser parte del poder ejecutivo federal y a dictar sus sentencias en representación de éste, así como a juzgar de la legalidad de los actos de este poder. Sin imparcialidad se decía, y se decía bien, no puede haber justicia auténtica, y la justicia del nuevo tribunal carecía de ella, es juez y parte a la vez.<sup>9</sup>

El Código Fiscal de la Federación de 1938, abroga a la Ley de Justicia Fiscal de 1936, pero en uno de sus títulos incluye el desarrollo del juicio contencioso administrativo y mantiene con vida al Tribunal Fiscal de la Federación. Asimismo, tanto el Código Tributario Federal de 1966, como el de 1981, reiteraron la existencia del juicio y del Tribunal en comento, e incluso mejoraron algunas cuestiones de orden procedimental.

Con el propósito de legitimar la existencia del multicitado Tribunal, se da una serie de reformas constitucionales orientadas a tal efecto.

La primera de ellas tiene lugar en el año de 1946, sobre el texto del artículo 104, Constitucional, a través de la cual se ordenó que las leyes podían establecer los recursos destinados a combatir las sentencias de los tribunales administrativos establecidos por leyes federales, siempre y cuando éstos ostentarán plena autonomía para emitir sus fallos. Con dicha reforma, de manera indirecta se establece el primer fundamento constitucional de los tribunales administrativos mexicanos.

---

<sup>9</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, "Futuro del Tribunal Fiscal de la Federación", en *Congreso Internacional de Justicia Administrativa. LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, Primera Edición, Tribunal Fiscal de la Federación, México, Distrito Federal, 1997, p. 162.

La segunda reforma, tuvo lugar en el año de 1967, sobre el artículo 104, fracción I, de nuestra Ley Fundamental, modificando dicho precepto legal en los términos siguientes:

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

I.- (...)

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

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa.

(...)”<sup>10</sup>

(El énfasis es nuestro)

Desde nuestro punto de vista, ésta es la reforma más representativa respecto a la existencia del Tribunal en cita, es cierto que, algunos estudiosos del tema apuntan que sin duda la reforma más trascendental a este respecto lo es la de 1987, empero, no compartimos esa opinión en razón de que la redacción de la fracción XXIX-H del artículo 73, Constitucional, que se adicionó a ese numeral en el año mencionado, es prácticamente la misma que se lee en el segundo párrafo del artículo que acabamos de transcribir, digamos que lo único que hizo el legislador fue ordenar los textos de manera que se atendiera a una acuciosa técnica legislativa, ya que en un artículo que hablaba de facultades de los tribunales federales, se estatuyó también que las leyes federales podían establecer tribunales contencioso administrativos, lo cual era un tanto incongruente, puesto que al referirse a una materia que podía ser regulada por la ley, la misma debía ordenarse como una facultad del Poder Legislativo Federal.

---

<sup>10</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 25 de octubre de 1967.

Ahora bien, la tercera reforma tuvo lugar en el año de 1987, en los artículos 73 y 104, Constitucionales. Dichos numerales reformados estatuyen en la parte que nos interesa:

“**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 o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

(...)”

“**Artículo 104.-** Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

(...)

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de **los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución**, sólo en los casos que señalen las leyes (...)”<sup>11</sup>

(El énfasis es nuestro)

Finalmente, cuando el Tribunal Fiscal de la Federación ya se encuentra consolidado en el sistema de justicia mexicano, en el año de 2000, sufre la transformación más significativa con relación a su estructura y funcionamiento debido a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de ese año, toda vez que, su nombre se modifica por el de “*Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*”, en relación con el aumento de su competencia, que pasó de ser exclusivamente fiscal, para conocer de una diversidad de materias administrativas, el número de sus Salas Regionales aumentó, su procedimiento se hizo más ágil, entre otros aspectos que vinieron a contribuir en el mejoramiento de la justicia fiscal y administrativa en México.

---

<sup>11</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 10 de agosto de 1987.



### **1.3. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

#### **1.3.1. Estructura orgánica y funcionamiento.**

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (otrora, Tribunal Fiscal de la Federación) nace por medio de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, como un órgano de carácter autónomo, de única instancia y de anulación, ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo, pero no supeditado al mismo, compuesto de quince Magistrados, de los cuales uno era electo como Presidente y duraba en el cargo un año, con posibilidad de ser reelecto para el periodo inmediato. Al inicio de sus funciones, los Magistrados eran nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado y duraban en su cargo seis años, regla que prevalece actualmente.

El Tribunal sesionaba en Pleno o Salas. El Pleno se componía de 15 Magistrados y las Salas se integraban con tres Magistrados cada una. Para poder sesionar válidamente el Pleno necesitaba la presencia mínima de nueve Magistrados, en tanto, que las Salas requerían de la asistencia de todos los Magistrados que la integraban, regla que hoy en día sigue vigente en las Salas Regionales.

Dicho órgano jurisdiccional inicia sus actividades en 1937, con sólo cinco Salas, las cuales tenían su sede en el Distrito Federal y con jurisdicción en todo el territorio nacional.

Ahora bien, con la Ley Orgánica del Tribunal de 1967, se convierte en un órgano de dos instancias, ya que los ciudadanos podían acudir ante el Pleno en queja respecto a la violación de la jurisprudencia por parte de las Salas, o bien, las autoridades demandadas podían interponer recurso de revisión contra las decisiones definitivas de las Salas.

Por otra parte, el número de Magistrados aumenta de quince a veintidós, necesitando el Pleno la presencia mínima de trece para sesionar.

En cuanto a las Salas del Tribunal, éstas aumentaron a siete, continúa siendo su sede el Distrito Federal y su jurisdicción es nacional.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978, que abroga a la de 1968, constituyó orgánicamente al Tribunal en un órgano biinstancial, con una Sala Superior y quince Salas Regionales, es decir, se produce un fenómeno de desconcentración administrativa, con el propósito de lograr una impartición de justicia más pronta y eficaz, puesto que se divide al territorio nacional en once regiones, en las cuales se establecen dichas salas, ubicándose la sede de las mismas en determinadas ciudades del país, con jurisdicción respecto a varios estados de la República. En el Distrito Federal, se reduce el número de salas, de siete que eran en 1968, a cinco, debido a ese proceso de desconcentración.

Ahora bien, por una reforma al ordenamiento legal en comento, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1988, el Tribunal se convierte en órgano de única instancia, como fue en sus inicios, siendo sus sentencias sujetas de impugnación por medio de amparo directo o revisión fiscal ante los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial Federal.

Por otra parte, en enero de 1996, entra en vigor una nueva Ley Orgánica que abroga a la de 1978, la cual transforma al Tribunal en órgano de dos instancias, ya que contempla el recurso de apelación, aunque debemos decir, que fue una etapa transitoria, puesto que la reforma a dicho ordenamiento legal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1996, lo convirtió nuevamente en órgano de única instancia.

Ahora bien, por virtud de la reforma al Código Tributario Federal y a la Ley Orgánica del Tribunal en cita, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, el Tribunal Fiscal cambia su nombre a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debido a un ajuste de la realidad jurídica de dicho

órgano, ya que el mismo no solamente conocía de litigios fiscales, sino también de tipo administrativo.

Actualmente, el Tribunal es un órgano de plena jurisdicción,<sup>12</sup> y uniinstancial, se encuentra estructurado con una Sala Superior y Salas Regionales. La Sala Superior cuenta con once Magistrados y las Salas Regionales con tres cada una, asimismo su presidencia es ocupada por un Magistrado electo por el Pleno en la primera sesión del año, mismo que dura en su encargo dos años, sin derecho a reelección inmediata.

### 1.3.2. Competencia material y territorial.

Al iniciar sus actividades en el año de 1937, el Tribunal sólo tenía competencia para conocer de controversias de tipo fiscal, incluidas las relativas a resoluciones negativas fictas en dicha materia.

Sin embargo, su competencia fue aumentado entre los años de 1943 a 1996, conociendo una variedad de materias administrativas debido a su alto grado de especialización y a su imparcialidad.

EVOLUCIÓN DE LA COMPETENCIA MATERIAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	
AÑO	MATERIA
1937	Competencia puramente fiscal.
1942	Depuración de créditos a cargo de la Federación.
1943	Requerimientos de Fianzas.
1944	Liquidaciones de cuotas obrero patronales y de capitales constitutivos del Seguro Social.
1946	Resoluciones fiscales emitidas por el Departamento del Distrito Federal.
1962	Contratos de obra pública celebrados por las dependencias del Ejecutivo Federal y pensiones militares.
1966	Resoluciones relativas a materia de responsabilidades de servidores públicos del

<sup>12</sup> RODRÍGUEZ PAVÓN, Eugenia, "Eficacia del contencioso administrativo federal y sus perspectivas de avance", en *XIII Reunión Nacional de Magistrados*, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, Distrito Federal, 2005, p. 209, aduce que el hecho de que el Tribunal no pueda ejecutar sus fallos no implica que éste no sea un órgano de plena jurisdicción, ya que dicha característica la tiene porque puede emitir no sólo sentencias declarativas de nulidad, sino también constitutivas de derechos.

	Gobierno Federal, así como del Departamento del Distrito Federal; pensiones civiles y multas administrativas tanto a leyes federales como del Distrito Federal.
1967	Juicios de lesividad, resoluciones fiscales dictadas por autoridades del Distrito Federal y se excluye el procedimiento administrativo de ejecución.
1971	Con el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las resoluciones administrativas de las autoridades de dicha entidad se extraen de la competencia del Tribunal Fiscal en comento.
1972	Determinaciones de créditos a favor del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
1978	Las materias que señalen otras leyes como competencia del Tribunal.
1986	Resoluciones recaídas al recurso de revocación de la Ley Reglamentaria del artículo 131, Constitucional.
1988	La materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos se extiende a los particulares que resulten involucrados en las mismas.
1996	Los requerimientos de pago de garantías constituidas a favor del Gobierno Federal, del Distrito Federal, de los Estados y los municipios; las resoluciones recaídas a recursos administrativos; comercio exterior; indemnizaciones en términos del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y sanciones administrativas a servidores públicos de conformidad con la ley antes citada.

Actualmente, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para analizar la legalidad de resoluciones administrativas definitivas, es decir, de aquéllas que ponen fin a un procedimiento o instancia, o bien, aquéllas contra las que no proceda recurso administrativo alguno, o cuya interposición sea optativa.<sup>13</sup>

Aclarado lo anterior, es necesario señalar que la competencia material del Tribunal deriva de dos fuentes, a saber:

- a) El artículo 11, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- b) Las leyes administrativas especiales.

Del artículo 11, del ordenamiento legal antes citado, se advierte que la competencia material del Tribunal se divide en dos rubros: materia fiscal y materia administrativa.

<sup>13</sup> Artículo 11, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las resoluciones definitivas de carácter fiscal que se pueden impugnar ante el Tribunal multicitado, son aquellas dictadas por autoridades fiscales federales u organismos fiscales autónomos que determinen créditos fiscales o den las bases para su liquidación, las que nieguen la devolución de alguna contribución indebidamente pagada al Estado o que proceda conforme a las leyes, y cualquier otra que cause un agravio en materia fiscal.

Ahora bien, las materias de tipo administrativo son las relativas a las resoluciones definitivas que impongan multas por infracciones a leyes administrativas federales; que nieguen o reduzcan pensiones militares y civiles a cargo del erario federal; que determinen responsabilidades administrativas o sanciones a los servidores públicos, o bien, que nieguen el pago de la indemnización a que tengan derecho los particulares por tales responsabilidades; las que se dicten en materia de interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, celebrados por la Administración Pública Federal Centralizada y Descentralizada; las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, Distrito Federal, Estados, Municipios y organismos públicos descentralizados; las que versen en materia de Comercio Exterior, V.g. marcado de país de origen, participación en cupos de importación y exportación, determinación de cuotas compensatorias, certificación de origen, entre otras; las que se dicten en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, siempre y cuando, pongan fin a una instancia, expediente o procedimiento; las que resuelvan un recurso administrativo, las que beneficien indebidamente a un particular (juicio de lesividad), las negativas fictas en las materias precisadas, y las que nieguen a los particulares la emisión de constancia de afirmativa ficta configurada.

Por otra parte, entre las leyes administrativas especiales, que otorgan competencia material al Tribunal, encontramos las siguientes:

- 1.- Ley Aduanera (Artículo 203, segundo párrafo)

- 2.- Ley de Comercio Exterior (Artículo 95, segundo párrafo)
- 3.- Ley de Fiscalización Superior de la Federación (Artículo 59)
- 4.- Ley del Seguro Social (Artículo 295)
- 5.- Ley Federal de Instituciones de Fianzas (Artículo 95, fracción V)
- 6.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (Artículo 25)
- 7.- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Artículo 54)
- 8.- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. (Artículos 18 y 24)

Asimismo, por medio de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este órgano jurisdiccional también es competente para conocer por afinidad de materias tales como: prestación de servicios de los agentes de la policía judicial, de los miembros del servicio exterior mexicano y conflictos suscitados por la aplicación del programa de separación voluntaria de la Administración Pública Federal.

Finalmente, la competencia material del Tribunal atiende a un sistema de competencia funcional, es decir, que el Tribunal tiene dos órganos básicos en su función jurisdiccional, la Sala Superior y las Salas Regionales, la primera es un órgano de resolución, por tanto, no instruye juicios, en cambio, las segundas instruyen todos los juicios y dictan las sentencias definitivas, en aquellos asuntos que no son de la competencia de Sala Superior.

Ahora bien, por lo que respecta a su competencia territorial, en 1937 las Salas del Tribunal tenían su sede en el Distrito Federal, con jurisdicción nacional, empero, con el surgimiento de las Salas Regionales en 1978, se establecieron reglas de competencia territorial diferentes.

En este orden de ideas, la Ley Orgánica del Tribunal de 1995, establecía que la Sala Regional competente para conocer de los litigios administrativo-fiscales era la del domicilio fiscal del particular. Pero esa regla genérica tenía cuatro excepciones, a saber: cuando las demandantes eran empresas que formaban parte del sistema financiero mexicano, o vivían en el extranjero y no tenía domicilio en el territorio nacional, o bien, se trataba de empresas controladoras o controladas de acuerdo con la Ley del Impuesto sobre la Renta, en tales casos, la Sala Regional competente era la que tuviera jurisdicción en la sede de la autoridad emisora del acto impugnado. Ahora bien, cuando el demandante residía dentro del territorio nacional pero no tenía domicilio fiscal, la Sala competente era la que ejercía su jurisdicción dentro del domicilio particular del ciudadano.

Sin embargo, hoy en día el criterio de domicilio fiscal fue sustituido por la regla de que la Sala Regional competente para conocer de un juicio de nulidad, es aquélla que tenga su jurisdicción en la sede de la autoridad demandada. Empero, esta regla tiene dos excepciones: la primera de ellas se da cuando sean varias las enjuiciadas, en cuyo caso la Sala Regional competente será la que ejerza su jurisdicción en la sede de la autoridad emisora del acto impugnado, y la segunda excepción se refiere al juicio de lesividad, en cuyo caso, la Sala Regional competente será la del domicilio particular del ciudadano.

### **1.3.3. Sala Superior del Tribunal: estructura orgánica, competencia material y territorial.**

La Sala Superior del Tribunal sesiona en Pleno o Secciones. El Pleno se compone de once Magistrados, necesitando la presencia de siete para sesionar válidamente, y los debates del mismo son conducidos por el Presidente del Tribunal quien no integra sección, las decisiones de dicho órgano se toman por mayoría de votos. Las sesiones del Pleno son públicas, excepto cuando las leyes, la moral o el interés público ordenen lo contrario. En éstas se estudian y se

resuelven los asuntos competencia del mismo, sin embargo, en el supuesto de que en una sesión no se resuelva el asunto, su estudio se postergará para otra fecha, y si en la siguiente sesión no se resuelve, el asunto pasa a otro Magistrado Ponente para efecto de que lo analice y lo vuelva a someter a consideración del Pleno.<sup>14</sup>

Ahora bien, las Secciones de la Sala Superior del Tribunal, son dos y se encuentran integradas por cinco Magistrados cada una, necesitando la presencia mínima de cuatro para sesionar válidamente. De entre sus miembros se elige al Presidente de la misma, el cual dura en su cargo un año, no pudiendo ser reelecto para el periodo inmediato. Al igual que en el Pleno, sus resoluciones se toman por mayoría de votos, y en el supuesto de que en una sesión no se resuelva el asunto sujeto a estudio, la misma se difiere a fecha posterior, y de no resolverse en la segunda sesión, el asunto pasa a la otra sección para su resolución.<sup>15</sup>

En relación a la competencia material del Pleno y las Secciones, es importante precisar que la Sala Superior tiene dos tipos de competencia, a saber: exclusiva y por atracción.<sup>16</sup> Su competencia exclusiva implica que sólo la Sala Superior está facultada para dictar resolución en determinadas materias, en tanto, que su competencia por atracción tiene lugar debido a las características especiales de los juicios.

En esta tesitura, son asuntos de competencia exclusiva de Sala Superior:

- a) Los juicios en materia de comercio exterior, con excepción de los actos de aplicación de cuotas compensatorias.

---

<sup>14</sup> Artículos 12, 13 y 15, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

<sup>15</sup> Artículos 17 y 18, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

<sup>16</sup> Artículos 239-A, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, 16, fracción V, y 20, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.



- b) Los juicios que versen sobre resoluciones que se fundamenten en tratados internacionales celebrados por México en materia comercial y para evitar la doble tributación.

Asimismo, tiene competencia por atracción en dos tipos de juicios:

- a) Aquellos cuya cuantía sea superior a 3,500 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.
- b) Aquellos asuntos innovadores donde se va a fijar por primera vez los elementos de una contribución o a interpretar una ley hasta emitir jurisprudencia.

De todos los asuntos antes señalados, el Pleno sólo es competente para conocer de los juicios en donde la Sala Superior va a establecer los elementos de las contribuciones o a interpretar una ley hasta fijar jurisprudencia, en tanto, que a las Secciones les compete conocer, por exclusión, de todos los demás.

Por último, con relación a la competencia territorial, la Sala Superior ejerce su jurisdicción en todo el territorio nacional, la única condición que se pide cuando algún asunto sea resuelto por la misma, es que el litigante señale domicilio dentro del Distrito Federal para oír notificaciones, con el objeto de que la notificación de la resolución definitiva y las diversas actuaciones, se practiquen en forma personal, ya que de otro modo la resolución se le notificará en el domicilio que señale en autos, por medio de correo certificado.

#### **1.3.4. Salas Regionales del Tribunal: estructura orgánica, competencia material y territorial.**

Las Salas Regionales se encuentran integradas con tres Magistrados, de los cuales uno funge como Presidente por espacio de un año, sin derecho a

reelección inmediata, mismo que tiene a su cargo una serie de atribuciones de orden jurídico y administrativo conferidas por la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Tribunal, para lograr un desarrollo eficaz de las funciones de la sala a su cargo.

Para sesionar válidamente, las salas en comento requieren la presencia de los tres Magistrados que la integran, sus sesiones son públicas, siendo privadas únicamente cuando se actualizan las mismas causas que se ordenan para las sesiones del Pleno y las Secciones de la Sala Superior. Sus decisiones se toman por mayoría de votos, pudiendo el Magistrado disidente si así lo desea, emitir su voto particular en un plazo de diez días posteriores a la fecha en que se haya discutido el proyecto de resolución.

Los Magistrados de las Salas Regionales tienen la obligación de instruir los juicios que les sean turnados para su estudio, lo cual implica admitir la demanda; prevenir al litigante cuando la misma no se ajuste a los requisitos de ley; desecharla cuando sea improcedente; admitir o tener por no presentada la contestación a la demanda o las pruebas ofrecidas por el demandante; sobreseer los juicios en los supuestos ordenados por la ley; dar plazo para ampliar la demanda, según sea el caso, o para formular alegatos; resolver los incidentes planteados en juicio; decretar o negar la suspensión definitiva del acto impugnado; entre otros actos procesales correspondientes a la instrucción del juicio. Finalmente, deben dictar sentencia, a menos que el asunto sea de competencia exclusiva o por atracción de la Sala Superior, en cuyo caso, remitirán los autos a la misma, una vez cerrada la instrucción del juicio.

Ahora bien, respecto al número de Salas Regionales del Tribunal, en el año de 2001, contaba con treinta y tres salas, distribuidas en diecisiete regiones, sin embargo, ese mismo año, se crearon otras tres, por lo que, en la actualidad, este órgano jurisdiccional cuenta con treinta y seis Salas Regionales distribuidas en veinte regiones en todo el territorio nacional. Recientemente se estableció una

Sala Regional más denominada "Del Pacífico Centro", con sede en la Ciudad de Morelia, Michoacán, con jurisdicción en esa entidad federativa, empero, la misma todavía no se encuentra en funciones.

<b>SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN EL AÑO 2005.</b>		
<b>REGIÓN</b>	<b>JURISDICCIÓN</b>	<b>NÚMERO DE SALAS</b>
I.- Del Noroeste I	Estado de Baja California	1
II.- Del Noroeste II	Estado de Sonora	1
III.- Del Noroeste III	Estados de Baja California Sur y Sinaloa	1
IV.- Del Norte Centro I	Estado de Chihuahua	1
V.- Del Norte Centro II	Estados de Coahuila y Durango	2
VI.- Del Noreste	Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas	2
VII.- De Occidente	Estados de Colima, Jalisco y Nayarit	2
VIII.- Del Centro I	Estados de Aguascalientes y Zacatecas	1
IX.- Del Centro II	Estados de Querétaro y San Luis Potosí.	1
X.- Del Centro III	Estados de Guanajuato y Michoacán	1
XI.- Hidalgo-México	Estados de Hidalgo y México	3
XII.- De Oriente	Estados de Puebla y Tlaxcala	2
XIII.- Del Golfo	Estado de Veracruz	1
XIV.- Del Pacífico	Estado de Guerrero	1
XV.- Del Sureste	Estado de Oaxaca	1
XVI.- Peninsular	Estados de Campeche y Yucatán	1
XVII.- Metropolitana	Distrito Federal y Estado de Morelos	11
XVIII.- Del Golfo Norte	Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, de ese Estado	1
XIX.- Chiapas-Tabasco	Estados de Chiapas y Tabasco	1
XX.- Del Caribe	Estado de Quintana Roo	1

Por otra parte, las Salas Regionales son competentes para conocer en principio de todos los asuntos señalados por el artículo 11, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como de las materias previstas en leyes administrativas especiales<sup>17</sup>, pero con respeto a la competencia

<sup>17</sup> *Vid supra*, 1.3.2. Competencia material y territorial, p. 20-23.

exclusiva o por atracción de la Sala Superior, en cuyo caso, las Salas Regionales sólo instruyen el juicio, sin emitir resolución.

Finalmente, en relación a la competencia territorial de las Salas Regionales, las reglas de la misma fueron explicadas con antelación<sup>18</sup> cuando nos referimos a la competencia territorial en general del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

---

<sup>18</sup> *Vid supra*, 1.3.2. Competencia material y territorial, p. 24.

## **CAPÍTULO II. JUICIO DE NULIDAD FEDERAL.**

### **2.1. ETAPA DE INSTRUCCIÓN.**

#### **2.1.1. La demanda.**

El juicio contencioso administrativo al igual que los demás procesos que se entablan en otras ramas del derecho, comienza con la presentación de una demanda, la cual es la materialización del derecho subjetivo de acción del particular destinado a excitar al órgano jurisdiccional con la finalidad de obtener la satisfacción de una pretensión determinada.

Por tanto, la presentación de la demanda, es la puerta que abre al particular la posibilidad de defender sus derechos por medio de la intervención de los tribunales, a efecto de que este tercero imparcial a la controversia, dicte un fallo que constituya la verdad legal en el litigio planteado.

Ahora bien, la demanda en el juicio contencioso administrativo federal se rige por una serie de reglas específicas, requisitos de fondo y forma ordenados por el Título VI del Código Fiscal de la Federación, concretamente en los artículos 207, 208 y 209, del ordenamiento legal citado, así como por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y su Reglamento Interior, elementos que deben cumplirse puntualmente a fin de que la pretensión planteada en la misma sea debidamente deducida ante el Tribunal.

Finalmente, es necesario precisar que por el hecho de ser la regulación, tramitación y admisión de la demanda en el juicio contencioso administrativo federal el tema central de la presente investigación, la misma será estudiada de forma escrupulosa en un capítulo posterior<sup>19</sup>, sin embargo, no quisimos dejar de hacer mención somera de la misma en esta parte de la tesis, toda vez que, es el elemento que marca el principio del juicio en comento, por ello era imperioso hacer referencia a ésta en el presente punto.

---

<sup>19</sup> *Vid infra*, Capítulo IV. La Demanda en el Juicio de Nulidad.

### **2.1.2. Partes en el juicio.**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 198, del Código Fiscal de la Federación, son partes en el juicio:

- a) El demandante. Tiene ese carácter la persona jurídica física o colectiva que ejercita la acción de nulidad e inicia el proceso contencioso administrativo federal. Tomando en cuenta la naturaleza de este juicio, el demandante puede ser un particular o ciudadano, o bien, una autoridad en el caso de juicio de lesividad, toda vez que, de acuerdo con el artículo 36, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, las autoridades no puede revocar por sí o ante sí las resoluciones favorables a un particular, sino que deben acudir para tal efecto en juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
  
- b) El demandado. Tiene dicho carácter la autoridad administrativa en el 99% de los juicios, o un particular en el juicio de lesividad.
  
- c) El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la cual dependa la autoridad demandada, así como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en aquellos juicios que versen sobre determinación de impuestos federales coordinados y cuando el interés fiscal de la federación se vea comprometido. Es importante señalar que esta autoridad no tiene la categoría de demandada, aunque es muy común que en la práctica se le conciba como tal, luego entonces, si no es una autoridad demandada ¿Qué categoría tiene? A este

respecto, el maestro Augusto Fernández Sagardi<sup>20</sup> considera que ante la falta de definición por parte del Ordenamiento Tributario Federal, del carácter de dicha parte en juicio, debe designársele como "parte interesada", criterio con el cual coincidimos, toda vez que, dicha parte sí tiene interés en que prevalezca el acto impugnado, aunque no haya sido directamente quien lo emitió.

- d) El tercero que tenga derecho incompatible con el del accionante.

### **2.1.3. Causales de improcedencia y sobreseimiento.**

La improcedencia de la acción de nulidad se define como la imposibilidad jurídica que tienen las Salas Regionales y la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para resolver el fondo de una controversia de carácter fiscal o administrativo que les fue planteada.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 202, del Código Fiscal de la Federación, un juicio de nulidad es improcedente:

- 1.- Cuando el acto impugnado no ocasione un agravio personal y directo al accionante.
- 2.- Por incompetencia material del Tribunal.
- 3.- Por cosa juzgada.
- 4.- Por consentimiento del acto impugnado.
- 5.- Por litispendencia.

---

<sup>20</sup> FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, *Código Fiscal de la Federación. Comentarios y Anotaciones*, Primera Edición, Editorial Gasca Sicco, México, Distrito Federal, 2004, p. 420.

6.- Inobservancia al principio de definitividad.<sup>21</sup>

7.- Por conexidad en los juicios.

8.- Por actos que hayan sido materia de estudio de un proceso seguido ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación, siempre y cuando haya habido pronunciamiento en relación al fondo de la controversia.

9.- Por ausencia de conceptos de impugnación.

10.- Por inexistencia material del acto impugnado.

11.- Cuando el particular haya ejercido la opción excluyente prevista en el artículo 97, de la Ley de Comercio Exterior, para impugnar por medio de un procedimiento alternativo de resolución de controversias previsto en un tratado internacional del que nuestro país sea parte, un acto administrativo de los contemplados en el numeral 94, fracciones IV, V, VI y VIII de la ley en comento, o cuando todavía no fenezca el plazo para ejercer dicha opción.

12.- Respecto de actos que tengan por objeto ejecutar o dar cumplimiento a una resolución definitiva dictada en un procedimiento alternativo de solución de controversias.

13.- En los casos expresamente prohibidos por el Código Fiscal de la Federación o en las leyes fiscales especiales. V.g. la justicia de ventanilla, la reconsideración administrativa, la condonación de multas, entre otras.

---

<sup>21</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., *op. cit.*, p. 321, aduce que el criterio de que es necesario agotar un recurso administrativo que la ley de la materia ordene antes de sustanciar un juicio contencioso administrativo, ha sido declarado inconstitucional, ya que viola la garantía de justicia pronta y expedita contenida en el artículo 17, Constitucional.



14.- Contra actos dictados en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, que haya iniciado con posterioridad a la resolución dictada en un recurso administrativo o en juicio de nulidad, salvo si la resolución emana de un procedimiento de esa naturaleza iniciado con anterioridad al juicio.

15.- Contra actos determinantes de créditos emitidos por fiscos extranjeros, con excepción de que se trate de actos de ejecución practicados por autoridades mexicanas destinados a obtener el cobro de tales débitos.

Ahora bien, respecto al sobreseimiento podemos decir que en materia contenciosa administrativa federal se le define como "el acto procesal proveniente del magistrado instructor, de las salas regionales y de la sala superior, que concluye el juicio sin decidir sobre la legalidad de la resolución, es decir, sobre las cuestiones de fondo."<sup>22</sup>

En esta tesitura, es conveniente señalar que el juicio de nulidad puede sobreseerse durante su tramitación, es decir, antes del cierre de la instrucción, o bien, al concluir el mismo, en la sentencia definitiva.

Finalmente, debemos precisar que el sobreseimiento de un juicio de nulidad puede ser total o parcial, por lo que, si un particular impugna diversos actos, en una misma sentencia se puede reconocer la validez o declarar la nulidad de unos, y decretar el sobreseimiento de otros.

El artículo 203, del Código Tributario Federal, señala como causales de sobreseimiento del proceso contencioso administrativo, las siguientes, a saber:

---

<sup>22</sup> GÓMEZ MUÑOZ, Ma. Isabel, "La improcedencia y sobreseimiento", en *Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa. Especialización en Materia Procesal Fiscal. Guía de Estudio. Módulo VI, Primera Parte*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, Distrito Federal, 2000, p. 367.

1.- El desistimiento del demandante, motivado por falta de interés jurídico, para que se siga tramitando el juicio.

2.- Por sobrevenir alguna de las causales de improcedencia señaladas en el numeral 202, del Ordenamiento Tributario Federal. A este respecto es preciso tener en cuenta, que el sobreseimiento no siempre opera por una causal de improcedencia, aunque las causales de improcedencia sí tienen por efecto provocar el sobreseimiento de un juicio.

3.- Por muerte del accionante cuando su pretensión es intransmisible, a *contrario sensu* si dicha pretensión puede ser transmitida a los herederos, esta causal de sobreseimiento no se actualiza.

4.- Cuando la autoridad deja sin efectos la resolución traída a juicio, siempre y cuando la revocación del acto sea total, ya que en caso de ser parcial, los intereses del demandante no han quedado satisfechos, por lo que, el Magistrado Instructor debe continuar con la tramitación del juicio hasta la sentencia definitiva.

5.- En todos los demás casos en que por disposición expresa de la ley, la Sala Superior y las Regionales del Tribunal supracitado, tengan un impedimento para pronunciarse respecto al fondo del negocio.

#### **2.1.4. Contestación a la demanda.**

La contestación a la demanda es el acto procesal por medio del cual la enjuiciada ejerce su derecho de resistencia respecto de la pretensión solicitada por el demandante. Dicho acto procesal debe formularse por escrito, siguiendo los requisitos estatuidos por el artículo 213, del Código Fiscal de la Federación, los cuales son a saber:

1.- Expresar los incidentes de previo y especial pronunciamiento, o en otras palabras, las excepciones dilatorias que retrasen el curso del juicio, sin que tengan por objeto desacreditar las pretensiones del actor.

2.- Precisar los argumentos que impidan que se dicte una resolución respecto al fondo del negocio, o que demuestren que no ha nacido el derecho invocado por la actora, o bien, que el mismo ya se extinguió. Este tipo de argumentaciones son las llamadas excepciones perentorias, es decir, "(...) aquellas encaminadas a lograr se deseche la demanda, por lo tanto destruyen o extinguen la acción. Tienen por objeto terminar con la contienda sin discutir los fundamentos y argumentos de la pretensión del demandante; es decir, sin entrar al fondo del asunto."<sup>23</sup> Las excepciones perentorias dentro del juicio de nulidad federal se asimilan a las causales de sobreseimiento previstas en el artículo 203, del Código Fiscal de la Federación, con excepción de la fracción I, referente al desistimiento del demandante.

3.- Referirse a cada uno de los hechos invocados por la accionante, confesándolos, negándolos, o señalando que los desconoce por no tratarse de hechos propios, o bien, indicar la forma en que sucedieron, ya que en caso de no pronunciarse respecto a ellos, se tendrán por ciertos aquéllos que la demandante impute de manera directa a la autoridad, salvo que de las pruebas ofrecidas o de hechos notorios se obtenga convicción diferente.

4.- Expresar los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación de la demandante. Es decir, formular sus defensas, las cuales están encaminadas a atacar los argumentos sustantivos o de fondo esgrimidos en la demanda, mediante la defensa de los hechos y del derecho invocado por la autoridad en la resolución impugnada.

---

<sup>23</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, Octava Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 2003, p. 152.

5.- Indicar las pruebas que ofrece. En el supuesto de que ofrezca la prueba pericial o testimonial, deberá precisar la materia sobre la que versarán, el nombre y domicilio del perito o los testigos, ya que en caso de faltar alguno de estos requisitos, dichas probanzas se tendrán por no ofrecidas.

6.- La firma del funcionario que emitió el oficio de contestación.

Por otra parte, el artículo 215, del Código Fiscal de la Federación, prohíbe a la autoridad que al dar contestación a la demanda mejore la fundamentación y motivación del acto impugnado, en razón de que la defensa del mismo debe basarse exclusivamente en los preceptos legales y motivos invocados por la enjuiciada al momento de su emisión.

Asimismo, en el supuesto de que existan contradicciones entre los fundamentos de hecho y de derecho esgrimidos en la contestación de la demanda por la autoridad emisora del acto impugnado y el órgano de la Administración Pública Federal Centralizada o Descentralizada del cual dependa, prevalecerán los argumentos de este último sobre los de la primera. "(...) esta norma obedece a la jerarquía administrativa (y quizá técnica) que debe existir entre la autoridad que contesta la demanda y la autoridad de la que a la vez depende."<sup>24</sup>

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 214, del Ordenamiento Tributario Federal, los documentos que la autoridad debe acompañar al momento de contestar la demanda son:

1.- Copias de traslado para cada una de las partes, del oficio de contestación y de los documentos anexos a la misma.

---

<sup>24</sup> FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, *op. cit.*, p. 445.

2.- En caso de juicio de lesividad, el representante o apoderado del demandando, debe presentar el documento con el que acredite su personería para comparecer en juicio.

3.- En el supuesto de haber ofrecido la prueba pericial, es necesario presentar el cuestionario al tenor del cual se desahogará la misma, debidamente firmado por la demandada, empero, si dicha prueba es ofrecida por la demandante, exhibir la ampliación del cuestionario respectivo, o bien, adherirse al ya presentado.

4.- Indicar las pruebas documentales que ofrezca.

Cuando el demandado no presente alguno de dichos documentos, el Magistrado Instructor le requerirá para que dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que surta sus efectos la notificación del acuerdo por el cual se hace tal prevención, exhiba la documentación faltante, apercibido de que en caso de incumplimiento, se tendrá por no presentada la contestación de la demanda cuando se trate de los documentos señalados en los puntos 1 y 2, o por no ofrecidas las pruebas en los supuestos precisados en los puntos 3 y 4.

Una vez emplazada la autoridad, está dispone de un término de cuarenta y cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta sus efectos la notificación del auto admisorio de la demanda, para presentar su oficio de contestación, ya sea directamente ante la Sala Regional correspondiente, o bien, por medio de correo certificado cuando la demandada resida fuera de la sede de la Sala Regional correspondiente, siempre y cuando el envío se realice precisamente desde la localidad en donde tenga su sede la enjuiciada.

Ahora bien, cabe señalar que la amplitud del plazo en comento ha dado lugar a críticas, sobre todo en el caso de las resoluciones negativas fictas, ya que

de acuerdo con algunos juristas constituye un plazo adicional al de tres meses que los artículos 37 y 131, del Código Fiscal de la Federación, confieren a las autoridades para emitir resolución respecto a una instancia o petición formulada por un particular. "Dicho término ha sido criticado por su amplitud, más en el caso de la figura que ocupa nuestra atención [negativa ficta], pues finalmente, por tratarse de días hábiles, es concederle a la autoridad poco más de dos meses para fundar y motivar su actuación."<sup>25</sup>

Sin embargo, la amplitud del plazo en comento ha encontrado justificación en la carga de trabajo y el volumen de asuntos que manejan los órganos de la Administración Pública.

#### **2.1.5. Ampliación de la demanda.**

La ampliación de la demanda de nulidad es procedente en los supuestos previstos en el artículo 210, del Código Tributario Federal, los cuales son, a saber:

1.- Cuando se impugne una resolución negativa ficta, porque al dársele a conocer al actor hasta la contestación de la demanda los fundamentos y motivos de la resolución en comento, es inconcuso que, el Magistrado Instructor debe concederle la oportunidad de ampliar su demanda para combatir tales elementos.

2.- Contra el acto principal del cual derive el impugnado en juicio, cuando aquél y su notificación se den a conocer en la contestación de demanda. Dicho supuesto tiene lugar cuando la actora impugna un acto que deriva de uno anterior, el cual nunca le fue notificado por la autoridad, por tanto, la enjuiciada al momento de contestar la demanda debe exhibir el acto antecedente y su notificación, a fin de que puedan ser desvirtuados en ampliación de demanda.

---

<sup>25</sup> RUEDA DEL VALLE, Iván, *La Negativa Ficta*, Segunda Edición, Editorial Themis, México, Distrito Federal, 2000, p. 38.

3.- En los supuestos contemplados en el artículo 209-Bis, del Código Fiscal de la Federación. En este caso la ampliación sólo procede en la hipótesis contemplada en la fracción II del numeral citado, es decir, cuando el demandante desconoce el acto administrativo y consecuentemente la notificación del mismo.

4.- Cuando en ocasión de la contestación de la demanda, se introduzcan elementos desconocidos por la actora al momento de presentar su demanda, sin que con ello se modifiquen los fundamentos y motivos de la resolución impugnada.

Por otro lado, los requisitos de la ampliación de la demanda son el nombre del demandante, el juicio en que se actúa, la resolución que se impugna, los agravios que se expresan en contra de dicha resolución y las pruebas documentales, testimonial o pericial que se ofrezcan.

En esta tesitura, es importante resaltar que la ampliación de la demanda sólo puede ser formulada por el accionante o por la persona que legalmente representa sus intereses, mas no por los abogados autorizados en términos del artículo 200, *in fine*, del Código Tributario Federal, toda vez que, la ampliación es un complemento de la demanda inicial, escrito por medio del cual se ejerce la acción de nulidad, misma que corresponde únicamente al titular del derecho subjetivo afectado o a su representante legal, por tanto, el escrito de ampliación de demanda no es un mero curso de trámite, razón por la que los autorizados en términos del numeral citado no pueden formularla.

Sustenta lo anterior, la tesis de jurisprudencia II-J-104, dictada por el Pleno del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, visible en la Revista de dicho órgano jurisdiccional, Segunda Época, Año IV, No. 22, Octubre de 1981, página 436, la cual señala al tenor literal:

**“AMPLIACIÓN DE DEMANDA. LA PERSONA QUE SE AUTORIZA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 178 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO SE ENCUENTRA LEGITIMADA PARA FORMULARLA.-** Si bien el dispositivo

mencionado señala que las partes (en juicio de nulidad) podrán autorizar por escrito a persona que a su nombre reciba notificaciones, haga promociones de trámite, ofrezca y rinda pruebas, alegue e interponga recursos, ninguna de esas atribuciones se refiere en forma expresa a la facultad de formular la ampliación de demanda cuando se impugna una resolución negativa ficta, ni se puede inferir de la circunstancia de que se encuentre autorizada para hacer promociones de trámite, en tanto que, por las características del procedimiento de impugnación de una negativa ficta, el escrito de ampliación de demanda constituye en sí la demanda misma o el complemento de ésta, por ser en ese escrito donde la parte actora expone las razones que a su juicio son suficientes para que el juzgador declare la nulidad de la resolución, y por lo tanto, constituye el escrito más importante de la actora en el juicio; tampoco se puede inferir de la facultad de ofrecer y rendir pruebas, porque si bien en el juicio de nulidad las pruebas se ofrecen en la demanda o en la ampliación de demanda, es claro que no podrá ofrecer o rendir pruebas en una promoción que no está facultada para formular, debiendo entenderse que la atribución de ofrecer y rendir pruebas sólo se puede ejercitar en relación con aquéllas que no se conocen al formular la ampliación de demanda, es decir, que sólo podrá ofrecer y rendir pruebas de carácter superveniente.

Contradicción de sentencias Num. 1145/78.- Resulta en sesión de 29 de octubre de 1981, por mayoría de votos contra 1.- Magistrado Ponente: Francisco Xavier Cárdenas Durán.- Secretario: Lic. Rodolfo Pérez Castillo.”

Por otra parte, el accionante debe acompañar a la ampliación de demanda las copias de traslado del escrito de ampliación, de las pruebas o demás documentos que se anexen a la misma para cada una de las demandadas. Si la demandante es omisa en exhibir alguno de los documentos mencionados, el Magistrado Instructor la requerirá por un plazo de cinco días hábiles, en caso de no presentar las copias de traslado de la ampliación de demanda o de los anexos de ésta, se tendrá por no presentada la misma, o por no ofrecidas las pruebas, según sea el caso.

Finalmente, el actor dispone de un plazo de veinte días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta sus efectos la notificación del proveído en el que se admite la contestación de la demanda, para ampliar su demanda, siempre y cuando, se haya actualizado alguno de los supuestos previstos en el artículo 210, del Código Fiscal Federal.



### **2.1.6. Contestación a la ampliación.**

La contestación a la ampliación de demanda debe presentarse ante la Sala Regional que esté conociendo del juicio, dentro de los veinte días hábiles siguientes, contados a partir de aquél en que surta sus efectos la notificación del proveído en el que se acuerde la admisión de la ampliación de la demanda.

En la contestación a la ampliación de la demanda, la autoridad debe observar los mismos requisitos para la contestación de demanda ordenados por el artículo 213, del Código Fiscal de la Federación, tales como expresar los incidentes de previo y especial pronunciamiento; las consideraciones tendientes a impedir que se dicte sentencia de fondo, ya sea porque no ha nacido o se ha extinguido el derecho reclamado por la actora; referirse concretamente a cada uno de los hechos relatados por la demandante, confesándolos, negándolos o señalando que los ignora por no ser hechos propios; los argumentos que demuestren la ineficacia de los agravios y las pruebas que ofrezca.

En los juicios donde se impugnan resoluciones negativas fictas, su importancia radica en que fija la litis de la controversia, quedando definidos al momento de su presentación, todos los puntos sobre los cuales el juzgador debe estudiar la legalidad del acto controvertido.

### **2.1.7. Incidentes.**

En el contencioso administrativo federal tenemos dos clases de incidentes: los de previo y especial pronunciamiento y los ordinarios.

De acuerdo con el artículo 217, del Ordenamiento Tributario Federal, son incidentes de previo y especial pronunciamiento: a) La incompetencia en razón de territorio, b) Acumulación de autos, c) Nulidad de notificaciones, d) Interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad y declaratoria de ausencia, y e) Recusación por causa de impedimento.

De acuerdo con el último párrafo del numeral en cita, cuando alguno de estos incidentes sea frívolo e improcedente, es decir, destinado a dilatar indebidamente el curso del juicio, se impondrá al promovente una multa de hasta cincuenta veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Cabe señalar que éstos incidentes provocan la suspensión del juicio principal en tanto no se resuelvan, además de que los mismos deben promoverse por las partes antes del cierre de instrucción, con excepción del incidente de nulidad de notificaciones, en razón de que éste puede sustanciarse incluso, en contra de la notificación de la sentencia definitiva.

Ahora bien, los incidentes ordinarios son: a) La suspensión de la ejecución y b) La falsedad de documentos.

Debe tenerse en cuenta que el incidente de suspensión puede promoverse hasta antes de dictar sentencia, en cambio, el de falsedad de documentos hasta antes del cierre de instrucción.

#### **2.1.8. Pruebas.**

El artículo 230, del Código Tributario Federal, prescribe que en el juicio contencioso administrativo federal, son admisibles todo tipo de pruebas, con excepción de la confesional por absolución de posiciones y la petición de informes a cargo de la autoridad, a menos claro, que en el caso de los informes, éstos versen sobre documentos que consten en poder de la autoridad.

Luego entonces, de acuerdo con el artículo 93, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, son pruebas admisibles en el juicio de nulidad: a) La confesional (con la salvedad indicada), b) La documental privada, c) La documental pública, d) La pericial, e) El reconocimiento o la

inspección judicial, f) La instrumental científica (fotografías, escritos de taquimecanografía, internet, copias fotostáticas y todos aquellos elementos proporcionados por la ciencia), g) La presuncional y h) Los hechos notorios.

Asimismo, los Magistrados Instructores o Ponentes pueden ejercer en materia de pruebas, las llamadas "facultades para mejor proveer", a través de las cuales, éstos tienen la potestad de requerir a las partes la exhibición de algún documento o la realización de cualquier diligencia, con la finalidad de obtener elementos de convicción suficientes acerca de la verdad legal de la controversia planteada.

Las pruebas deben ofrecerse al momento de la presentación de la demanda, de su ampliación, o en la contestación de ambas. Las probanzas que se presenten con posterioridad a dichos escritos deberán tenerse por no ofrecidas, salvo en el caso de que se trate de pruebas supervenientes, las cuales pueden presentarse hasta antes de que se dicte sentencia.

En la práctica, es muy común que los oferentes por errores involuntarios, olviden adjuntar alguna prueba a los libelos indicados en el párrafo anterior, en cuyo caso, el Magistrado Instructor requerirá por el plazo de cinco días hábiles a las partes para que exhiban dicha probanza, apercibidas que en caso de incumplimiento se tendrá por no ofrecida.

Finalmente, en cuanto a la valoración de las mismas, en el juicio contencioso administrativo federal se emplea un sistema mixto, puesto que el artículo 234, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, ordena que la confesión expresa de las partes, los hechos afirmados legalmente por la autoridad en documentos públicos y las presunciones *juris et de jure*, hacen prueba plena, lo cual habla de un sistema tasado. En cambio, la fracción II del dispositivo legal en comento, precisa que la prueba pericial, testimonial, confesional ficta, documental pública donde consten hechos afirmados por particulares, documental privada, el

reconocimiento o inspección judicial, instrumental científica y las presunciones *juris tantum*, serán valoradas por el juzgador bajo un sistema de sana crítica.

No obstante lo anterior, el artículo 234, *in fine*, del ordenamiento legal citado, permite que los Magistrados Instructores o Ponentes emitan sentencia sin apegar a las reglas de valoración precisadas, cuando de las pruebas aportadas y de las presunciones formadas, se adquiriera convicción diferente sobre la verdad legal de la controversia, en cuyo caso, los Magistrados se encuentran obligados a razonar debidamente los motivos de su determinación.

### **2.1.9. Alegatos.**

Los alegatos en el juicio de nulidad se definen como “la oportunidad procesal que tienen las partes para hacer ver a la sala juzgadora, ante la culminación de la sustanciación del juicio, la razón de sus acciones y excepciones.”<sup>26</sup>

El artículo 235, del Código Tributario Federal, ordena que el Magistrado Instructor, después de transcurridos diez días siguientes a que haya concluido la sustanciación del juicio, es decir, de que no se encuentre pendiente el desahogo de alguna prueba, la resolución de recursos o incidentes, o bien, la práctica de alguna diligencia, concederá a las partes un plazo de cinco días hábiles para que formulen sus alegatos por escrito, plazo que correrá a partir del día siguiente a aquél en que surta sus efectos la notificación del acuerdo respectivo. Trascurrido dicho plazo, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción del juicio, sin necesidad de declaratoria expresa y el Magistrado Instructor turnará los autos a la Sala a efecto de que se dicte la sentencia que conforme a derecho corresponda.

Tanto en ésta como en otras materias procesales se ha cuestionado la eficacia práctica de los alegatos, al grado tal de que se ha propuesto su supresión

---

<sup>26</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, *op. cit.*, p. 235.

de los procesos legales, empero, no compartimos esa opinión, ya que consideramos a los alegatos como una oportunidad más que tiene el actor para reiterar la procedencia de sus pretensiones, y la demandada para sostener los fundamentos de su defensa, así como para demostrar la idoneidad de sus pruebas.

Es evidente que ninguna de las partes puede darse el lujo de evitar los alegatos, ya que, sobre todo en el caso del actor, puede además de centrar la *litis*, argumentar respecto de las defensas presentadas por la demandada y hacer énfasis en los argumentos más importantes para lograr una sentencia favorable. De la misma manera, las demandadas no pueden darse el lujo de no reforzar los argumentos a favor de sus excepciones.<sup>27</sup>

## 2.2. ETAPA RESOLUTIVA.

Esta etapa en el proceso se caracteriza por el dictado del fallo o sentencia definitiva, la cual es definida como "la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso."<sup>28</sup>

Ahora bien, para que en el contencioso administrativo federal pueda dictarse una sentencia que declare la nulidad del acto impugnado, es necesario que se actualice alguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 238, del Código Fiscal de la Federación, las cuales son:

1.- Incompetencia del funcionario que dictó el acto administrativo, o que haya ordenado o tramitado el procedimiento del cual dimanó el mismo, siempre y cuando se controviertan las facultades que la ley confiere al funcionario emisor y

---

<sup>27</sup> HALLIVIS PELAYO, Manuel Luciano, "Los alegatos y el cierre de instrucción en el juicio contencioso administrativo federal", en *Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa. Especialización en Materia Procesal Fiscal. Guía de Estudio. Módulo VI. Primera Parte*, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, Distrito Federal, 2000, Tomo III, p. 412.

<sup>28</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Décima Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1999, Tomo IV, p. 2891.

no sobre la ausencia de alguno de sus atributos personales (ilegitimidad o incompetencia de origen).

2.- Omisión de los requisitos formales del acto administrativo exigidos por las leyes, incluso la ausencia e insuficiencia de fundamentación y motivación, es decir, que la autoridad omite observar al momento de emitir el acto administrativo, los requisitos consagrados en el artículo 38, del Código Fiscal de la Federación y 3°, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o no lo fundamente y motive.

3.- Vicios en el procedimiento. Lo cual significa que la autoridad al emitir el acto impugnado no se apegó a las formalidades esenciales del procedimiento y con ello afecta la esfera jurídica del particular.

4.- Indebida fundamentación y motivación. Esta causal se actualiza cuando la autoridad motivó el acto controvertido en hechos que jamás sucedieron, o que acontecieron en forma diferente, o que fueron apreciados equivocadamente, o bien, que lo emitió en contravención de las disposiciones legales aplicables, o no aplicaron las debidas.

5.- Por desvío de poder. La cual tiene lugar cuando “so pretexto de hacer uso de una facultad discrecional, la autoridad afecte indebidamente los derechos legítimamente tutelados de los particulares.”<sup>29</sup>

A este respecto, la Magistrada Presidenta del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Maestra María del Consuelo Villalobos Ortíz<sup>30</sup>, aduce que el juzgador al momento de resolver la controversia va a estudiar preferentemente los argumentos de la actora que busquen como resultado la

<sup>29</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., *op. cit.*, p. 540.

<sup>30</sup> VILLALOBOS ORTÍZ, Ma. del Consuelo, “La sentencia en el juicio contencioso administrativo federal”, en *Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa. Especialización en Materia Procesal Fiscal. Guía de Estudio. Módulo VI. Segunda Parte*, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, Distrito Federal, 2000, Tomo III, p.39.

nulidad lisa y llana del acto, (incompetencia e indebida fundamentación y motivación) y si éstos no logran tal efecto, se abocará en seguida, al estudio de los que produzcan la nulidad para efectos, (vicios formales, vicios de procedimiento y desvío de poder) tal orden se justifica con el propósito de evitar que la autoridad administrativa emita una nueva resolución en los mismos términos que la anterior, sólo subsanando las omisiones formales y de procedimiento, pero afectando de nueva cuenta la esfera jurídica del particular.

Por otro lado, las sentencias definitivas del juicio de nulidad tienen cuatro efectos, a saber: a) Reconocer la validez del acto impugnado, b) Declarar la nulidad de la resolución controvertida, c) Declarar la nulidad del acto controvertido para efectos, debiendo precisarse la forma en que la autoridad tiene que cumplir el fallo, a menos que se trate de facultades discrecionales, d) Declarar la nulidad del acto impugnado y reconocer un derecho subjetivo, o bien, condenar a la autoridad al cumplimiento de una determinada obligación.<sup>31</sup>

Finalmente, es preciso señalar que de acuerdo con el artículo 236, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, el Magistrado Instructor cuenta con un plazo de sesenta días contados a partir del día siguiente a aquél en que se haya declarado el cierre de la instrucción del juicio, para dictar sentencia, debiendo formular el proyecto correspondiente dentro de los primeros cuarenta y cinco días de ese plazo, ya que de lo contrario, la accionante puede promover excitativa de justicia ante el Presidente del Tribunal con el objeto de combatir la inactividad del Magistrado Instructor o Ponente para elaborar el proyecto respectivo o dictar sentencia, según sea el caso.

---

<sup>31</sup> Artículo 239, del Código Tributario Federal.

### **2.3. ETAPA IMPUGNATIVA.**

Esta etapa se refiere a los medios de defensa con que cuentan las partes en juicio para combatir las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En el juicio contencioso administrativo federal contamos con dos medios de impugnación, a saber: el recurso de reclamación y el recurso de revisión.

El recurso de reclamación se puede sustanciar por cualquiera de las partes en contra de los acuerdos que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la ampliación de la misma y la contestación de ambas, que admitan o tengan por no ofrecida una prueba, que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio, o bien, que acepten o rechacen la intervención de un tercero con derechos incompatibles a los del actor. Este recurso debe interponerse ante el Magistrado Instructor o Ponente que esté conociendo del juicio, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya surtido sus efectos la notificación del acuerdo recurrido. Una vez que el Magistrado dé entrada al recurso, concederá a la contraparte un término perentorio de quince días hábiles para que manifieste lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho término, se emitirá la interlocutoria respectiva.

Ahora bien, el recurso de revisión es un medio de defensa que tienen las autoridades en juicio para combatir las sentencias definitivas del Tribunal. De acuerdo con el artículo 248, del Código Fiscal de la Federación, este recurso se interpone por medio del titular de la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad, dentro del plazo de quince días hábiles siguientes contados a partir de la fecha en que surta sus efectos la notificación de la resolución que lo agravia, siempre y cuando en dicho asunto se actualice alguno de los supuestos que el numeral citado precisa. Cabe señalar, que las Salas del Tribunal, no resuelven dicho recurso, sino el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la población donde tenga su sede la sala emisora de la sentencia recurrida.



Es conveniente señalar, que si bien es cierto, los particulares no cuentan con medio de defensa alguno dentro del juicio para impugnar las sentencias definitivas del Tribunal, no menos cierto es que, pueden combatirlas a través del juicio de amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente.

Por último, en el contencioso administrativo federal también existe la queja, la aclaración de sentencia y la excitativa de justicia, empero, contrario a lo afirmado por alguna parte de la doctrina, no son recursos, sino más bien, instancias que buscan una impartición de justicia más eficaz y completa por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

## CAPÍTULO III. LA DEMANDA EN GENERAL.

### 3.1. CONCEPTO ETIMOLÓGICO DE DEMANDA.

Con la finalidad de estudiar a fondo la demanda en el juicio contencioso administrativo federal, es necesario, precisar lo que es una demanda, y cómo se concibe dentro del proceso en general.

La palabra demanda proviene del verbo latino *demando*, *-avi*, *-atum*, *-are*, que significa confiar o encomendar, que en nada se relaciona con el significado actual de dicho vocablo, el cual significa petición, solicitud o súplica.

Actualmente, la demanda en el ámbito del derecho procesal, está más asociada con las instituciones jurídicas romanas conocidas como *in ius vocatio*, *editio actionis*, *libellus denuntiatio* o *libellus conventionis*.

Bajo este contexto, es preciso señalar que en Roma existieron tres etapas del proceso civil, la primera de ellas fue la de las acciones de la ley, la segunda la del proceso formulario, y la última la del proceso extraordinario. Durante la etapa de las acciones de la ley, existió la figura de la *in ius vocatio*, misma que se asemeja a la demanda jurisdiccional actual, toda vez que, por medio de este acto de naturaleza privada y oral, el actor invitaba al demandado para que comparecieran ante el pretor a resolver una controversia.

Ahora bien, en el proceso formulario, surge la figura jurídica de la *editio actionis*, a través de la cual el demandante enunciaba la acción aplicable al caso concreto, misma que debía precisarse en la fórmula, puesto que ésta última contenía las acciones y excepciones de las partes en base a las cuales el pretor resolvía la controversia.

Por otra parte, durante la etapa del proceso extraordinario tenemos a la *libellus denuntiatio*, consistente en un acto privado y escrito, por medio del cual se

notificaba a la enjuiciada el objeto de la demanda, sin embargo, dicha figura jurídica evolucionó en la época del emperador Justiniano en la llamada *libellus conventionis*, misma que era un acto público y escrito, consistente en la presentación de un libelo ante el tribunal por parte del demandante en el cual expresaba sus pretensiones y los hechos que las motivaban, tal escrito era comunicado al demandado por un funcionario público para efecto de que aquél diera contestación a la demanda a través del *libellus contradictoris*, proceso que se asemejaba en gran medida al que se desarrolla en nuestro sistema procesal actual. “Este sistema comenzó a parecerse todavía más al moderno, cuando —en tiempos de Justiniano— el demandado recibía por intervención del actuario (executor) una copia de la demanda, con la orden judicial de comparecer a una hora determinada (...).”<sup>32</sup>

Por tanto, como se puede observar, la palabra demanda en sus orígenes etimológicos, no tiene relación alguna con las figuras jurídicas que le antecedieron en la materia del derecho procesal.

### **3.2. CONCEPTO JURÍDICO DE DEMANDA.**

Son muchos los juristas que se han interesado por elaborar una definición acertada de la demanda, en la cual estén comprendidos todos los elementos inherentes a la misma, por tal motivo, procederemos al análisis de algunas de las definiciones más representativas.

---

<sup>32</sup> MARGADANT, Guillermo F., *El Derecho Privado Romano*, Vigésima Cuarta Edición, Editorial Esfinge, Naucalpan, México, 1999, p. 175.

### 3.2.1. Concepto de José Becerra Bautista.

Para el maestro Becerra Bautista la demanda es “el escrito con que el actor, basado en un interés legítimo, pide la intervención de los órganos jurisdiccionales para la actuación de una norma sustantiva a un caso concreto.”<sup>33</sup>

Esta definición presenta los siguientes inconvenientes:

1.- Se incurre en el error de definir a la demanda como un “escrito”, con lo cual se confunde el acto jurídico procesal de la demanda, es decir, el acto por el cual se va a ejercitar una acción determinada, con el acto material o instrumental, o mejor dicho, con la forma que puede revestir la misma, ya sea escrita u oral. “Este acto [la demanda propiamente dicha] debe separarse desligarse del escrito material de demanda, porque hay ocasiones en que ni siquiera es necesaria una demanda escrita, sino que puede haber una demanda meramente oral.”<sup>34</sup>

2.- Asimismo, es falsa la afirmación de que la accionante se basa en un interés legítimo para formular su demanda, toda vez que, la acción puede ejercitarse a través de la demanda, incluso, sin que se tenga el derecho subjetivo reclamado<sup>35</sup>, por tanto, es prematuro determinar que el actor se sustenta en un interés legítimo, ya que tal situación se determinará hasta el momento en que el juzgador emita la sentencia correspondiente, por tanto, lo correcto sería decir, que el actor sustenta su pretensión en un interés que a su juicio considera legítimo.

3.- No se indica si a través de la demanda se ejercita una acción por la cual se va a iniciar la actividad de los órganos jurisdiccionales, elemento que representa una nota distintiva de este acto respecto de otras formas de petición elevadas a las autoridades.

---

<sup>33</sup> BECERRA BAUTISTA, José, *El Proceso Civil en México*, Décimo Sexta Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1999, p. 30.

<sup>34</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano, *Derecho Procesal Civil*, Quinta Edición, Editorial Harla, México, Distrito Federal, 1991, p. 39.

<sup>35</sup> *Vid Infra*, Capítulo III, 3.3. Diferencia entre acción, pretensión y demanda.

### 3.2.2. Concepto de Eduardo Couture.

El maestro uruguayo Eduardo Couture define a la demanda como "el acto procesal introductivo de instancia por virtud del cual el actor somete su pretensión al juez, con las formas requeridas por la ley, pidiendo una sentencia favorable a su interés."<sup>36</sup>

Consideramos acertado que en esta definición, se afirme que la demanda es un "acto procesal introductivo de instancia", ya que a través de ella se inicia un proceso encaminado a la satisfacción de una pretensión determinada, sin embargo, no estamos de acuerdo en la parte a que hace referencia a que el actor a través de la demanda solicita una sentencia favorable a su interés, toda vez que, si bien es cierto, la acción se ejercita a través de la demanda para obtener una sentencia que se pronuncie sobre una pretensión litigiosa, no menos cierto es que, la sentencia puede ser favorable o desfavorable al actor, con lo cual no se trastoca la garantía de justicia consagrada a favor del particular, puesto que la misma se cumple precisamente con la emisión del fallo o pronunciamiento por parte del órgano jurisdiccional, sin que en momento alguno, éste tenga que ser forzosamente favorable al particular. Aceptar lo contrario, implicaría vulnerar el principio de autonomía de la acción, en virtud de que, sólo podrían ejercitar la acción a través de la demanda, las personas cuya pretensión se basará efectivamente en un derecho subjetivo, excluyendo de dicha posibilidad a aquéllos que se creyeran legalmente asistidos por un derecho material lesionado, lo cual implicaría el abandono de los medios heterocompositivos de solución de controversias impuestos por el Estado, a los antiguos medios de autotutela, es decir, la *vindicta privata*.

(...) En la cadena de los fines perseguidos por el actor, el de obtener una sentencia favorable es el fin remoto que el derecho no toma en consideración en modo alguno; pero el fin próximo, o sea el interés que únicamente el derecho protege, es el de obtener una sentencia, es decir, la declaración de una relación incierta. Sólo de este modo se explica que el derecho

---

<sup>36</sup> COUTURE, Eduardo J., *Vocabulario Jurídico*, Sexta Reimpresión, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1988, p. 209.

de acción pueda corresponder también al que no tiene el derecho material, y sólo así puede darse al proceso una base autónoma independiente del derecho privado.<sup>37</sup>

### 3.2.3. Concepto de Cipriano Gómez Lara.

Por su parte, el Doctor Cipriano Gómez Lara, define a la figura jurídica en estudio como “el primer acto de ejercicio de la acción, mediante el cual, el pretensor acude ante los tribunales persiguiendo que se satisfaga su pretensión.”<sup>38</sup>

Esta definición es muy precisa, toda vez que, es cierto que la demanda es el primer acto por el cual se ejercita una acción en juicio, asimismo, porque señala que a través de la misma, la accionante expone su pretensión ante los tribunales con el propósito de que sea satisfecha, empero, quizá el único elemento del cual carezca es que no se indica que la pretensión se solicita a una persona física o moral con carácter de demandado.

### 3.2.4. Concepto de José Ovalle Favela.

El maestro José Ovalle Favela, aduce que la demanda es “el acto procesal por el cual una persona, que se constituye por el mismo en parte actora o demandante, inicia el ejercicio de la acción y formula su pretensión ante el órgano jurisdiccional.”<sup>39</sup>

En esta definición al igual que en la anterior, se contemplan los elementos esenciales de la demanda, tales como que es un acto jurídico procesal por el cual se inicia el ejercicio de la acción ante los tribunales, y en la que se encuentra formulada la pretensión solicitada. Sin embargo, al igual que en la definición anterior, no se precisa la persona de la cual se solicita la pretensión, es decir, al demandado.

<sup>37</sup> ROCCO, Hugo, citado por GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Cuadragésima Novena Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1998, p. 237.

<sup>38</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano, *op. cit.*, p. 39.

<sup>39</sup> OVALLE FAVELA, José, *Derecho Procesal Civil*, Octava Edición, Editorial Oxford University Press, México, Distrito Federal, 1999, p. 50.

### **3.2.5. Concepto de Carlos Arellano García.**

Ahora bien, el maestro Carlos Arellano García, argumenta que la demanda es "el acto jurídico procesal, verbal o escrito, por el cual una persona física o moral, denominada actor, acude ante un órgano jurisdiccional a ejercitar su derecho de acción en contra de otra persona física y moral, denominada demandado o reo, con el objeto de reclamar las prestaciones que se enuncian."<sup>40</sup>

La originalidad de esta definición estriba en que en ella se alude a todos los sujetos que intervienen en la relación jurídico-procesal, es decir, el actor, el cual formula la pretensión, el órgano jurisdiccional, que es ante quien se enuncia dicha pretensión, y el demandado, que es a quien se pide el cumplimiento de la misma.

Asimismo, este autor es muy escrupuloso en su definición, ya que precisa que el acto jurídico procesal de la demanda puede revestir tanto forma escrita como oral, con lo cual distingue claramente entre el acto procesal de la demanda y la forma que el mismo puede tener, evitando de este modo el equívoco de definirla como un "escrito".

### **3.2.6. Concepto de Mauricio A. Ottolenghi.**

El Doctor Mauricio A. Ottolenghi afirma que "la demanda es la primera petición en que el actor formula sus pretensiones, solicitando del juez, la declaración, el reconocimiento o la protección del derecho."<sup>41</sup>

En esta definición el autor distingue claramente el objeto de la pretensión del accionante, pues considera que la demanda se formula ante el tribunal, con la finalidad de que el juez declare, reconozca o proteja un derecho subjetivo. Sin

---

<sup>40</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho Procesal Civil*, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1998, p. 129.

<sup>41</sup> OTTOLENGHI, Mauricio A., en *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Primera Edición, Editorial Driskill, Buenos Aires, Argentina, 1979, p. 463.

embargo, la definición en comento presenta el inconveniente de no contemplar a todos los sujetos de la relación jurídico-procesal, ya que habla del actor y del juez, pero en momento alguno se refiere al demandado.

### 3.2.7. Concepto de Giuseppe Chiovenda.

El maestro Giuseppe Chiovenda, considera que “la demanda judicial es el acto mediante el cual la parte, afirmando existente una voluntad concreta de la ley, que le garantiza un bien, declara querer que esa voluntad sea actuada, e invoca para tal fin la autoridad del órgano jurisdiccional.”<sup>42</sup>

Para analizar esta definición, debemos precisar que de acuerdo con Chiovenda<sup>43</sup> el derecho objetivo es una manifestación colectiva que se dirige a regular las relaciones jurídicas entre los ciudadanos y los órganos estatales, con el propósito de conservar a los sujetos jurídicos, la organización estatal y los bienes inherentes a los mismos, así como para regular la distribución de dichos bienes, en tanto, que el derecho subjetivo, es una voluntad concreta de la ley, que surge del hecho de que una persona se sustenta en la voluntad colectiva señalada, para aspirar a la conservación de esos bienes, incluso de forma coactiva. El derecho subjetivo será sujeto de protección, siempre y cuando se actualicen los supuestos jurídicos previstos en la ley.

Luego entonces, al referirse este celebre procesalista “a la afirmación de la existencia de una voluntad concreta de la ley que garantiza un bien al actor, para que esa voluntad sea actuada”, no hace otra cosa que señalar que el actor sustentándose en un derecho subjetivo lesionado y por medio del derecho de acción, solicita ante el órgano jurisdiccional que la pretensión que le ha planteado, sea satisfecha por el demandado. Con lo cual su definición cumple con los

---

<sup>42</sup> CHIOVENDA, Giuseppe, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, (Traducción E. Gómez Orbaneja), Primera Edición, Editorial Jurídica Universitaria, México, Distrito Federal, 2001, p. 405.

<sup>43</sup> *Idem*, p. 2.



elementos esenciales de la demanda, puesto que se indica la manera en que se desarrolla el ejercicio de la acción y la finalidad que busca.

El único inconveniente que encontramos, es que se denomina a la demanda como "judicial", lo cual da la idea de que ésta únicamente puede interponerse ante los tribunales del Poder Judicial, excluyéndose la posibilidad de presentarla ante tribunales ajenos al ámbito de dicho poder, como es el caso de los tribunales administrativos.

Asimismo, observamos que si bien es cierto, en la misma se indica que se invoca la autoridad de los órganos jurisdiccionales para la actuación de la voluntad concreta de la ley, no menos cierto es que, no se señala al demandado, el cual va a ser el sujeto de derecho al que se dirige la actuación de dicha voluntad.

### **3.2.8. Nuestro concepto.**

Nosotros definimos a la demanda como "el acto jurídico procesal a través del cual una persona de derecho denominada actor, inicia el ejercicio de una acción y plantea concretamente ante un órgano jurisdiccional, la pretensión o pretensiones que reclama de otra persona jurídica denominada demandado, a fin de que dicho órgano reconozca o proteja el derecho subjetivo supuestamente lesionado al actor."

La definición anterior se explica en los términos siguientes:

1.- La demanda es un acto jurídico porque a través de ella se van a generar efectos de derecho a las partes contendientes y al órgano jurisdiccional. "De la demanda judicial, aun infundada, nace la obligación de fallar; por tanto, la demanda es verdaderamente en todo caso, un acto jurídico."<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> *Id.*, p. 405.

2.- Asimismo, es un acto procesal, toda vez que, con su formulación se inicia la relación jurídico-procesal, es decir, comienza la serie de pasos concatenados destinados a satisfacer la pretensión planteada.

3.- La demanda inicia el ejercicio de la acción, ya que a través de ella, se busca la tutela jurisdiccional de un determinado bien jurídico, con lo cual, se diferencia de otra clase de peticiones dirigidas a los órganos del Estado, que no persiguen tal efecto.

4.- Al decir que por medio de la demanda el actor plantea ante el órgano jurisdiccional la pretensión o pretensiones que reclama del demandado, reconocemos a todas las partes integrantes de la relación procesal, así como que la demanda es un "conducto" por el cual transita la pretensión hacia el demandado, o mejor dicho, es el momento en el que se expresa el *petitium*, es decir, lo que se pide y la razón por la que se pide.

5.- Finalmente, al utilizar la expresión "un supuesto derecho subjetivo", hacemos alusión a que el actor formula su pretensión a través de la demanda, con apoyo en un derecho que a su juicio considera violado, el cual será o no reconocido hasta el momento de dictar sentencia.

### **3.3. DIFERENCIA ENTRE ACCIÓN, PRETENSIÓN Y DEMANDA.**

Las expresiones acción, pretensión y demanda, han sido utilizadas por algunos sectores de la doctrina como conceptos sinónimos, sin embargo, consideramos que existe una notable diferencia entre esas figuras jurídicas, por tal motivo, y para probar dicha diferencia, debemos conocer lo que cada una de éstas implica.

### 3.3.1. Acción.

La acción se define como "la facultad de pedir a los órganos jurisdiccionales la aplicación de las normas jurídicas a casos concretos, ya sea con el propósito de esclarecer una situación jurídica dudosa, ya con el de declarar la existencia de una obligación y, en caso necesario hacerla efectiva."<sup>45</sup> La acción se caracteriza por ser una potestad, un derecho subjetivo público del ciudadano por medio del cual solicita a los tribunales del Estado la aplicación de una ley general, abstracta e impersonal a una situación concreta, o bien, dicho en términos del Doctor Ignacio Burgoa<sup>46</sup>, tiene por objeto la prestación de un servicio público jurisdiccional, a fin de satisfacer una pretensión litigiosa.

Se dice que es un derecho subjetivo porque el orden jurídico objetivo lo confiere a favor del particular ante la violación de un derecho substancial del que se considera titular, asimismo es público, porque el deber correlativo de tal derecho lo tiene el Estado a través de los tribunales, ya que ellos están encargados de impartir justicia, y en razón de que al ser una especie del derecho de petición participa de la naturaleza jurídica de éste.

En este contexto, podemos aducir que este derecho persigue como objetivo la consecución de dos pretensiones claramente determinadas: la primera de ellas, consiste en la impartición de justicia, la cual tiene como sujeto pasivo al Estado; y la segunda, se refiere al cumplimiento de las obligaciones reconocidas o protegidas por el órgano jurisdiccional, teniendo como sujeto pasivo al demandado.

(...) la acción tiene como fundamento una doble pretensión: por una parte una pretensión procesal, en la que el actor y el demandado son los sujetos activos, en cuanto ambos pretenden que el juez, sujeto pasivo, haga actuar la ley en su favor, admitiendo o rechazando la pretensión jurídica mediante la sentencia; por otra, esa pretensión dirigida contra el demandado, a fin de que éste cumpla con la prestación a que se obligó o para que

<sup>45</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *op. cit.*, p. 229.

<sup>46</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Trigésimo Octava Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 2001, p. 316.

se declare la inexistencia de una obligación, y para que en su caso el Estado actúe coactivamente para la satisfacción del derecho.<sup>47</sup>

La acción es la evolución de un sistema de justicia privado y cruel (*vindicta privata*), a un sistema público y moderado, en el cual se reconoce el derecho de los particulares para someter sus conflictos ante los órganos jurisdiccionales del Estado, con la finalidad de que éstos resuelvan a quién le asiste la razón, pero con la obligación correlativa de los ciudadanos de renunciar a la justicia privada o por propia mano. “La acción en justicia es, en cierto modo, el sustitutivo civilizado de la venganza.”<sup>48</sup>

Por último, debemos precisar que la acción es un derecho autónomo del derecho subjetivo de fondo<sup>49</sup>, incluso la naturaleza jurídica de ambos puede variar, pues mientras el derecho substancial puede ser privado o público, el derecho de acción indefectiblemente será público, luego entonces, al ser un derecho diferente al de fondo, es evidente que los ciudadanos pueden hacer uso de él, aun cuando la pretensión de respeto del derecho substancial sea infundada. “El hecho de que esta pretensión sea fundada o infundada no afecta la naturaleza del poder jurídico de accionar; pueden promover sus acciones en justicia aun aquellos que erróneamente se consideran asistidos por el derecho.”<sup>50</sup>

De todo lo anterior, se puede concluir que la acción es la potestad jurídica a través de la cual se exige el cumplimiento de la pretensión reclamada por el accionante.

<sup>47</sup> ALSINA, Hugo, *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*, Segunda Edición, Ediar, Buenos Aires, Argentina, 1963, Tomo I, p. 335.

<sup>48</sup> COUTURE, Eduardo J., *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*, Primera Edición, Editorial B de F, Julio Cesar Fraira-Editor, Montevideo, Uruguay, 2002, p. 56.

<sup>49</sup> El concepto clásico de acción dado por Celso, *nihil aliud est actio, quam ius quod sibi debeatur iudicio persequendi*, es decir que, la acción es el derecho de perseguir en juicio lo que nos es debido, que más tarde fue adicionado por los glosadores con la expresión “o lo que nos pertenece”, confundía la acción con el derecho de fondo, considerándola como la actuación material del derecho sustantivo, o bien, como un elemento de tal derecho. Sin embargo, debido a la polémica entre los juristas Windscheid y Muther, se abandonan las concepciones privatistas de la acción, y se le consideró como un derecho autónomo, distinto del derecho de fondo, situación que posibilita que la acción sea intentada ante los órganos jurisdiccionales por cualquier persona que se considera asistida por el derecho substancial, incluso, aunque no se tenga tal derecho, aconteciendo con este fenómeno el nacimiento de la escuela del procesalismo científico.

<sup>50</sup> COUTURE, Eduardo J., *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*, op. cit., p. 50.

### 3.3.2. Pretensión.

Ahora bien, la pretensión es "la autoatribución de un derecho por parte de un sujeto que invocándolo pide concretamente que se haga efectiva a su respecto la tutela jurídica."<sup>51</sup> La pretensión en sí, no es otra cosa que la afirmación o la manifestación de voluntad de una persona jurídica de que le sea respetado un derecho subjetivo del cual se considera titular, es decir, es el objeto concreto que se persigue a través del ejercicio de la acción.

Asimismo, la pretensión cumple una función trascendental dentro del proceso, toda vez que, delimita la actividad jurisdiccional a un objeto concreto, es decir, señala al juzgador qué es lo que persigue el accionante, sin que aquel pueda resolver alguna petición no solicitada por el actor, excepción hecha de la suplencia de la queja. "La pretensión acota, pues, el contenido del proceso, fija sus límites concretos, condiciona su tramitación y resultado, y delimita el ámbito sobre el que necesariamente ha de moverse el juzgador."<sup>52</sup>

Algunos juristas consideran que la pretensión es un simple hecho, pero otros sostienen que es un acto. Si tomamos en cuenta que un hecho jurídico es un acontecimiento de la naturaleza o del hombre al que el derecho le atribuye consecuencias jurídicas, y que el acto jurídico es una manifestación de la voluntad encaminada al desencadenamiento de consecuencias de derecho, es inconcuso que, la pretensión es un acto jurídico, pues constituye una manifestación de voluntad que tiene como propósito producir un determinado efecto jurídico, el cual consiste en obtener la protección de un derecho substancial.

La pretensión no es el derecho subjetivo, es la exigencia de que ese derecho sea protegido por el orden jurídico objetivo, la pretensión no es la acción,

---

<sup>51</sup> *Idem*, p. 59.

<sup>52</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *et al.*, *Curso de Derecho Administrativo II*, Sexta Edición, Editorial Civitas, Madrid, España, 1999, p. 621.

porque ella no implica ninguna clase de poder jurídico, sino una mera manifestación de la voluntad.

### 3.3.3. Demanda.

Ahora bien, la demanda, como ya lo habíamos señalado en el apartado anterior, es el acto jurídico procesal por medio del cual se va a iniciar el ejercicio de una acción para provocar la actividad de los órganos jurisdiccionales, con el propósito de que sea resuelta una pretensión determinada.

### 3.3.4. Diferencia.

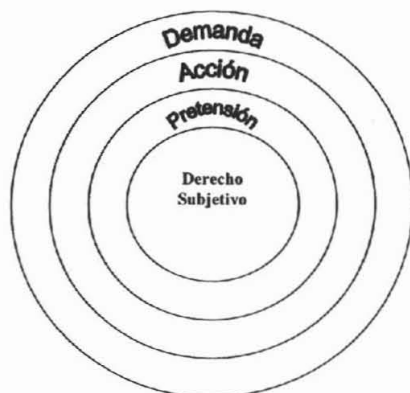
Luego entonces, si la acción es el poder jurídico por el cual se exige el cumplimiento de determinadas pretensiones ante los órganos jurisdiccionales, si la pretensión es el objeto que se persigue por la acción, es decir, el bien jurídico que se busca proteger, y si la demanda es el acto concreto, el medio por el cual se ejercita la acción ante los tribunales y se enuncia la pretensión que se exige al demandado, es inconcuso que se trata de instituciones jurídicas absolutamente distintas, que si bien es cierto, se encuentran relacionadas, no menos cierto es que, en momento alguno pueden entenderse como expresiones sinónimas. La demanda comprende a la acción y a la pretensión, la acción comprende a la pretensión, y ésta última a su vez al derecho subjetivo reclamado, pero ello no significa que sean conceptos jurídicos idénticos.

Conviene distinguir entre *acción*, como facultad o poder que tienen las personas para provocar la actividad de los órganos jurisdiccionales a fin de que resuelvan sobre una pretensión litigiosa; *pretensión*, o reclamación específica que el demandante formula contra el demandado, y *demanda*, que es el acto concreto con el que el actor inicia el ejercicio de la acción y expresa su pretensión o reclamación en contra del demandado.<sup>53</sup>

Con todo lo expuesto, podemos determinar gráficamente la diferencia entre las tres figuras jurídicas en comento de la siguiente manera:

---

<sup>53</sup> OVALLE FAVELA, José, *op. cit.*, p. 51.



El modelo anterior se explica así:

1.- El derecho subjetivo lesionado es el fundamento de la pretensión, por tanto, la pretensión lo contiene, ya que a través de ella se manifiesta la exigencia de respeto del mismo.

2.- Por su parte, la acción contiene a la pretensión y al derecho subjetivo trastocado, toda vez que, la acción es el poder jurídico de hacer valer esa pretensión de respeto del derecho mencionado.

3.- Finalmente, la demanda contiene a la acción, a la pretensión y al derecho subjetivo lesionado, porque a través de la misma se inicia el ejercicio de la acción, con el propósito de que por medio de la actividad de los órganos jurisdiccionales se resuelva la pretensión que busca el respeto de un derecho subjetivo supuestamente violado.

### 3.4. PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN.

La oportunidad de exigir una pretensión a través de la demanda, atiende a los plazos de prescripción del derecho de fondo, es decir, al periodo de tiempo con el que cuenta el accionante desde la fecha en que se hizo exigible el cumplimiento de una obligación, hasta aquella en que la ley indica que la pretensión se pudo exigir legalmente para cumplir tal obligación. Fuera de tal periodo la pretensión no puede exigirse por medio de la acción ante los órganos jurisdiccionales.

El actor, que es quien inicia el proceso, quien ejerce la acción, puede interponer en principio su demanda cuando él lo decida, cuando le convenga. Claro para ello debe siempre tener en cuenta –y más que él su abogado- lo relativo a los plazos de prescripción de los derechos. Porque si presenta una demanda exigiendo un derecho prescrito, hay el riesgo de que el demandado advierta esa circunstancia y la haga valer como excepción, es decir, diciéndole al actor: “Tu derecho, aunque lo hayas tenido, ésta prescrito... porque no lo hiciste valer dentro de los plazos que la ley te concede para ello.”<sup>54</sup>

En materia civil, los plazos para poder deducir oportunamente una acción varían considerablemente, toda vez que, por ejemplo, el plazo para ejercer una acción interdictal de recuperar la posesión, es de un año contado desde la fecha del despojo, en cambio, en materia mercantil, los plazos de prescripción para ejercitar una acción van de uno a diez años, según se desprende del contenido de los artículos 1043, 1045 y 1046, del Código de Comercio.

Ahora bien, en el caso de la materia de amparo, se prevén plazos concretos para la interposición de una demanda ante los tribunales del Poder Judicial Federal, los cuales son, a saber: a) Un plazo genérico de quince días, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta sus efectos la notificación del acto que lo agravia, o desde el momento en que tenga conocimiento o se ostentó como sabedor del mismo, o bien, desde la fecha en que le haya sido ejecutado, b) De treinta días, en el caso de que el amparo se interponga contra leyes autoaplicativas y contra actos que causen perjuicio a los derechos de ejidatarios y comuneros, c) De 90 días, cuando el amparo se promueva en contra de

<sup>54</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano, *op. cit.*, p. 47.



sentencias, laudos o resoluciones definitivas, siempre que el agraviado no haya sido legalmente citado a juicio, y resida dentro del territorio nacional pero fuera del lugar del juicio, d) De 180 días, en el mismo caso anterior, pero cuando el quejoso reside fuera del territorio nacional y e) En cualquier tiempo, cuando el amparo se promueva en contra de los actos prohibidos previstos en el artículo 22, Constitucional.

Como podemos percatarnos, los plazos de interposición de una demanda son diferentes en consideración a la materia del litigio, razón por la cual, el litigante antes de presentar su demanda ante los tribunales, debe tenerlos muy presentes a fin de comprobar si la interposición de la misma es oportuna, sobre todo en materias tan concretas como el amparo, ya que si la presenta pretendiendo hacer valer un derecho prescrito, indefectiblemente la sentencia le será adversa.

### **3.5. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD.**

#### **3.5.1. Requisitos de fondo.**

Respecto a los requisitos sustanciales o de fondo, debemos decir, que para el procesalista Giuseppe Chiovenda<sup>55</sup>, la acción consta de tres elementos cuya especificación es la parte más importante de la demanda, los cuales son, a saber:

- a) Los sujetos del proceso, es decir, el actor y demandado. El primero tiene la facultad de obrar o iniciar un juicio, y el segundo es la persona frente a la cual se ejercita dicho poder.
  
- b) La causa de la acción. En la cual se precisa un estado de hecho y derecho, es decir, se señala la relación jurídica existente entre las partes en conflicto y los acontecimientos de hecho que trastocan el derecho.

---

<sup>55</sup> CHIOVENDA, Giuseppe, *op. cit.*, p. 19.

- c) El objeto o la pretensión (*petitium*). El cual puede ser inmediato y mediato. El primero se refiere a lograr “la actuación de la ley”, es decir, al objeto concreto de la pretensión, en otras palabras, a declarar o reconocer un derecho, o bien, a condenar al demandado a la realización de una determinada conducta (dar, hacer, no hacer o tolerar), en tanto, que el segundo, se refiere al objeto material perseguido por la pretensión.

En este orden de ideas, se puede advertir que de acuerdo con este procesalista, en la demanda básicamente deben estar contenidos tres requisitos sustanciales o de fondo, los cuales son: a) Los sujetos del litigio, b) La causa del ejercicio de la acción y c) El objeto o pretensión que se persigue, elementos sin los cuales el ejercicio de la acción carecería de sentido.

Ahora bien, los requisitos de fondo que se exigen por las leyes adjetivas mexicanas en la formulación de una demanda son diversos, precisamente de acuerdo a la naturaleza del proceso que se pretende sustanciar, es decir, algunas leyes exigen más requisitos o formalismos que otras, por tanto, para conocer los requisitos comunes que deben prevalecer en toda demanda, analicemos algunas de las legislaciones más representativas en la materia.

Los artículos 305 y 322, del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenan a la letra:

**“Artículo 305.-** Todos los litigantes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial en que intervengan, deben designar casa ubicada en la población en que tenga su sede el tribunal, para que se les hagan las notificaciones que deban ser personales. Igualmente deben señalar la casa en que ha de hacerse la primera notificación a la persona o personas contra quienes promuevan, o las que les interese que se notifique, por la intervención que deban tener en el asunto. No es necesario señalar el domicilio de los funcionarios públicos. Estos (sic) siempre serán notificados en su residencia oficial.”

**“Artículo 322.-** La demanda expresará:

- I. El tribunal ante el cual se promueva;
- II. El nombre del actor o del demandado.

Si se ejercita acción real, o de vacancia, o sobre demolición de obra peligrosa o suspensión y demolición de obra nueva, o sobre daños y perjuicios ocasionados por una propiedad sobre otra, y se ignora quién sea la persona contra la que deba enderezarse la demanda, no será necesario indicar su nombre, sino que bastará con la designación inconfundible del inmueble, para que se tenga por señalado al demandado. Lo mismo se observará en casos análogos, y el emplazamiento se hará como lo manda el artículo 315;

- III. Los hechos en que el actor funde su petición, narrándolos sucintamente, con claridad y precisión, de tal manera que el demandado pueda producir su contestación y defensa;
- IV. Los fundamentos de derecho; y
- V. Lo que se pida, designándolo con toda exactitud, en términos claros y precisos.”

Por su parte, los numerales 112 y 255, del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, prescriben:

“**Artículo 112.-** Todos los litigantes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial, deberán designar casa ubicada en el lugar del juicio para que les hagan las notificaciones y se practiquen las diligencias que sean necesarias.

(...)”

“**Artículo 255.-** Toda contienda judicial principiará por demanda, en la cual se expresarán:

- I. El tribunal ante el que se promueve;
- II. El nombre y apellidos del actor y el domicilio que señale para oír notificaciones;
- III. El nombre del demandado y su domicilio;
- IV. El objeto u objetos que se reclamen con sus accesorios;
- V. Los hechos en que el actor funde su petición, en los cuales precisará los documentos públicos o privados que tengan relación con cada hecho, así como si los tiene o no a su disposición. De igual manera proporcionará los nombres y apellidos de los testigos que hayan presenciado los hechos relativos.

Asimismo debe numerar y narrar los hechos, exponiéndolos sucintamente con claridad y precisión;

VI. Los fundamentos de derecho y la clase de acción, procurando citar los preceptos legales o principios jurídicos aplicables;

VII. El valor de lo demandado, si de ello depende la competencia del juez, y

VIII. La firma del actor, o de su representante legítimo. Si éstos no supieren o no pudieren firmar, pondrán su huella digital, firmando otra persona en su nombre y a su ruego, indicando estas circunstancias.

(...)"

Ahora bien, en el caso de amparo indirecto o biinstancial, el artículo 116, de la Ley de Amparo, señala que los requisitos de la demanda en esa materia, son los siguientes:

**"Artículo 116.-** La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

I. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;

II. El nombre y domicilio del tercero perjudicado;

III. La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes;

IV. La Ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;

V. Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo, se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1º de esta Ley; y

VI. Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II, del artículo 1º de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida."

Asimismo, respecto a la demanda de amparo directo, el artículo 166, de la Ley en comento, estatuye:

**"Artículo 166.-** La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

- I. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre;
- II. El nombre y domicilio del tercero perjudicado;
- III. La autoridad o autoridades responsables;
- IV. La sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, constitutivo del acto o de los actos reclamados; y si se reclamaren violaciones a las leyes del procedimiento, se precisará cuál es la parte de éste en la que se cometió la violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado.

Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la Ley, el tratado o reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la Ley, el tratado o reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia.

V. La fecha en que se haya notificado la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, o la fecha en que haya tenido conocimiento el quejoso de la resolución recurrida;

VI. Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o conceptos de la misma violación; y

VII. La Ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse, cuando las violaciones reclamadas se hagan consistir en la inexacta aplicación de las leyes de fondo. Lo mismo se observará cuando la sentencia se funde en los principios generales de derecho.

Cuando se trate de inexacta aplicación de varias leyes de fondo, deberá cumplirse con esta prescripción en párrafos separados y numerados.”

Admniculando, el contenido de los numerales citados, se arriba a la conclusión de que los requisitos sustanciales o de fondo comunes a una demanda en cualquier rama del derecho, son los siguientes:

- a) La indicación del tribunal ante el que se promueve. Este requisito tiene por objeto establecer cuál es el tribunal competente para conocer del litigio, por tanto, para ese efecto se debe atender a los criterios tradicionales de fijación de la competencia, tales como materia, territorio, cuantía, grado, prevención o turno.

- b) Nombre del actor o del quejoso, en este último caso si se está sustanciando un juicio de garantías, así como su domicilio en el lugar del juicio para oír notificaciones. Este elemento es necesario a fin de determinar si la parte enjuiciante tiene capacidad para apersonarse en juicio a nombre propio, o bien, a través de una representación legal o convencional. Asimismo, la necesidad de indicar su domicilio, pudiendo ser uno real o convencional, tiene por objeto que las notificaciones personales que se ordenen durante el proceso, le sean practicadas al actor en ese lugar.
- c) Nombre del enjuiciado o la indicación de la autoridad responsable, si se trata de juicio de amparo, y domicilio del demandado. El requisito en comento, obedece al principio *audiatur et altera pars*, es decir, se debe notificar a la enjuiciada la demanda entablada en su contra en el domicilio señalado, a fin de que tenga la oportunidad de contestarla defendiéndose de la misma en la forma que considere conveniente a sus intereses.
- d) Los hechos en que el actor funde su pretensión. Son los acontecimientos que dieron origen a la situación controvertida, los cuales deben ser narrados en forma sucinta, clara y cronológica, debiendo numerarse, abarcando cada número un solo hecho. “Esta exigencia tiene una doble finalidad: primero, que el demandado pueda referirse en forma individualizada a cada uno de los hechos afirmados en la demanda, al contestarla (...) y, segundo, que el propio actor, al ofrecer los medios de prueba que estime conducentes, pueda relacionarlos de manera precisa con cada uno de los hechos que pretenda probar.”<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> OVALLE FAVELA, José, *op. cit.*, p. 55.

- e) El derecho que sustente la pretensión del actor, o los conceptos de violación en contra de la ley o acto de autoridad que afecta al accionante. Debe indicarse el derecho, es decir, los preceptos o dispositivos legales en que la accionante sustenta sus pretensiones. Sin embargo, de acuerdo con los principios *iura novit curia* (el tribunal conoce el derecho) y *narra mihi factum, narro tibi ius* (dame lo hechos y te daré el derecho), el tribunal puede o no considerar al momento de emitir su fallo el derecho invocado por las partes, ya que al ser éste quien conoce el derecho, se encuentra plenamente facultado para sustentar su resolución en dispositivos normativos que incluso no hayan sido citados por los litigantes. En el caso del juicio de amparo, el derecho se ve precisado en los conceptos de violación contra la ley o el acto de autoridad que vulnera la esfera jurídica del particular.
  
- f) El objeto u objetos con sus accesorios, o lo que se pida. Se debe señalar el objeto u objetos en la demanda, ya que constituye la pretensión o pretensiones (*petitium*) solicitadas por el actor a la demandada, es decir, es lo que se busca que realice el enjuiciado, así como el bien que se le reclama. "Aquí se debe precisar la pretensión del actor: el dar hacer o no hacer, que reclame del demandado, así como el bien sobre que recae la conducta pretendida."<sup>57</sup>
  
- g) La indicación de las pruebas que se ofrezcan. Este requisito es indispensable, porque a través de las pruebas el juzgador podrá comprobar la veracidad de los hechos controvertidos.
  
- h) La firma del demandante. Contrario a lo afirmado por algunos juristas, la firma no es un requisito formal, sino sustancial de la

---

<sup>57</sup> *Id.*, p. 54.

demanda, toda vez que, es un signo que representa la expresión de la voluntad de la persona que suscribe un documento, por tanto, si la demanda no ostenta la firma del accionante, es inconcuso que, en dicho documento no se expresa la voluntad de la actora de que su pretensión sea resuelta a través de la actividad de los órganos jurisdiccionales, consecuentemente, una demanda sin firma es la "nada jurídica", ya que es un acto anónimo que no genera ninguna clase de derechos y obligaciones. No es óbice a lo anterior, el hecho de que el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley de Amparo no indiquen expresamente como requisito de fondo de la demanda la firma de la enjuiciante, toda vez que, como ya argüimos, al ser la expresión de la voluntad de la accionante, la misma debe constar en la demanda, aunque los ordenamientos jurídicos mencionados hayan omitido su mención expresa.

Debemos aclarar una vez más que los requisitos fundamentales que acabamos de analizar son comunes a todas las demandas, pero no son los únicos, ya que de acuerdo a la materia procesal de que se trate pueden aumentar, precisamente en relación con el tipo de acción que se ejercita, por lo que, sería absurdo decir, por ejemplo, que los requisitos de fondo en comento son los únicos que debe revestir una demanda de amparo directo, porque con ello caeríamos en el error de excluir a requisitos tales como la indicación del acto reclamado, la fecha de la notificación del mismo o la indicación del tercero perjudicado, requisitos que son tan fundamentales para esa demanda como los que acabamos de analizar.

Simplemente, el ejercicio practicado en este apartado, consistió en verificar si los requisitos de fondo enunciados por la doctrina coincidían con los requeridos en el ámbito procesal, lo cual fue efectivamente comprobado.



**REQUISITOS DE FONDO DE LA DEMANDA**

Requisito	Código Federal de Procedimientos Civiles	Código de Procedimientos Civiles para el D.F.	Ley de Amparo	
			Amparo Indirecto	Amparo Directo
Tribunal ante el que se promueve.	X	X		
Nombre y apellido del actor o del quejoso.	X	X	X	X
Nombre y apellido del demandado o indicación de la autoridad responsable.	X	X	X	X
Domicilio del actor.	X	X	X	X
Domicilio del demandado.	X	X		
Nombre y apellido del tercero perjudicado o interesado.			X	X
Domicilio del tercero perjudicado o interesado.			X	X
Hechos.	X	X	X	X
Derecho o conceptos de violación.	X	X	X	X
Objeto	X	X		
Firma del actor o del quejoso		X		
Preceptos constitucionales trastocados.			X	X
Indicar la facultad local invadida por autoridad federal o la facultad federal invadida por autoridad local.			X	
Ley o acto reclamado.			X	X
Ley aplicada				X

inexactamente. (según sea el caso)				
Fecha de notificación del acto impugnado.				X
Indicación de las pruebas.	X	X		

Ahora bien, la demanda debe formularse por escrito o de manera oral, o incluso por telégrafo en algunos casos en materia de amparo<sup>58</sup>, aunque la forma de presentación más común ante los tribunales es la escrita.

La forma oral o por comparecencia se reserva, por ejemplo, a la justicia de paz en materia civil y controversias del orden familiar en el Distrito Federal (Artículos 943, primer párrafo, y 7° del Título Especial de Justicia de Paz, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal), en materia de amparo cuando el mismo se pide ante los juzgados de distrito en contra de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22, Constitucional (Artículo 117, de la Ley de Amparo), en las controversias de los trabajadores al servicio del Estado Federal (Artículos 126 y 127, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), así como en materia agraria (Artículo 170, de la Ley Agraria).

Por otra parte, cuando la demanda se formule por escrito, es imperioso que se elabore en idioma español y se enuncien las cantidades y fechas con letra, salvo el supuesto de que los litigantes sean indígenas, en cuyo caso, se permite la presentación de la demanda ante el tribunal en su dialecto o lengua, sin necesidad de acompañar la traducción correspondiente al español, ya que ésta deberá efectuarse de oficio y por costa del tribunal.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Artículo 118, de la Ley de Amparo.

<sup>59</sup> Artículo 271, tercer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles.

### 3.5.2. Requisitos de forma.

Ahora bien, de acuerdo con el maestro José Ovalle Favela<sup>60</sup>, la estructura formal de la demanda consta de los siguientes elementos:

- a) El proemio. En el cual van a estar contenidos los datos de identificación del juicio, tales como el nombre del actor, del demandado, domicilio de ambos para oír y recibir notificaciones, el tribunal ante el que se promueve, la vía procesal, las pretensiones, y el valor de lo demandado.
- b) Capítulo de hechos. En éste deben narrarse todos los antecedentes de la situación controvertida, en forma clara, sucinta y cronológica.
- c) Capítulo de derecho. En el cual se van a precisar los preceptos legales y principios jurídicos en los que el actor funda sus pretensiones.
- d) Los puntos petitorios. Son el resumen de las peticiones que se hacen al juzgador en relación a la procedencia de la demanda y al trámite del juicio.

Si bien es cierto, la ley no ordena que se debe cumplir con tales requisitos de manera inexorable, puesto que el juzgador debe analizar como un todo la demanda a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de tal suerte que si dentro del capítulo de hechos encuentra puntos de derecho debe analizarlos, y en caso contrario hacer lo propio, no menos cierto es que, el litigante tiene que estructurar así su demanda para lograr una exposición clara y congruente de los hechos y de las pretensiones que reclama, con el propósito de que el tribunal comprenda lo que se pide, sin que se dé lugar a omisiones o interpretaciones erróneas, atribuibles a la falta de coherencia en la formulación de la demanda.

---

<sup>60</sup> OVALLE FAVELA, José, *op. cit.*, p. 59.

Sustenta la afirmación anterior, la jurisprudencia número 2ª./J.63/98, dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, Septiembre de 1998, página 323, la cual sostiene al tenor literal:

**"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, abandona el criterio formalista sustentado por la anterior Tercera Sala de este Alto Tribunal, contenido en la tesis de jurisprudencia número 3a./J. 6/94, que en la compilación de 1995, Tomo VI, se localiza en la página 116, bajo el número 172, cuyo rubro es "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICO JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.", en la que, en lo fundamental, 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 radican en que, por una parte, la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales no exige, en sus artículos 116 y 166, 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.

Amparo en revisión 3123/97. Alicia Molina Díaz de Cabrera. 13 de febrero de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez. Amparo en revisión 2138/97. Luis Enrique Bojórquez Ramírez. 3 de abril de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Fortunata Florentina Silva Vásquez. Amparo en revisión 2822/97. Gabriel Salomón Sosa. 29 de abril de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Luz Delfina Abitia Gutiérrez. Amparo en revisión 491/98. Cámara Nacional de Comercio en Pequeño, Servicios y Turismo de Cuernavaca, Morelos. 13 de mayo de 1998. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Andrés Pérez Lozano. Amparo en revisión 3302/97. Grupo Conta, S.A. de C.V. 27 de mayo de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Irma Rodríguez Franco. Tesis de jurisprudencia 63/98. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del siete de agosto de mil novecientos noventa y ocho. Véase: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 169-174, Séptima Parte, página 107, tesis de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EXPRESIÓN DE LOS. NO REQUIERE FORMALIDADES."

Finalmente, es un elemento común de todos los ordenamientos jurídicos analizados, que se conceda a la accionante la oportunidad de aclarar o completar su demanda cuando está sea oscura o irregular, o bien, carezca de los requisitos previstos para su admisibilidad, lo anterior, se prevé por el legislador, con el propósito de asegurar debidamente el cumplimiento de las garantías de audiencia y debido proceso legal consagradas por el artículo 14, Constitucional.

### 3.6. DOCUMENTOS QUE DEBEN ANEXARSE.

Los artículos 276, 323 y 324, del Código Federal de Procedimientos Civiles, exigen como documentos que deben acompañarse a una demanda los siguientes, a saber:

**“Artículo 276.-** Todo litigante en su primera promoción presentará:

I. El documento o documentos que acrediten el carácter en que se presente en el negocio, en caso de tener representación legal de alguna persona o corporación, o cuando el derecho que reclame provenga de habersele transmitido por otra persona; hecha excepción de los casos de gestión oficiosa y de aquellos en que la representación le corresponda por disposición de la Ley; y

II. El número de copias simples necesario para correr traslado a las demás partes, tanto de la demanda principal o incidental como de los documentos que con ellas se acompañen.

(...)”

**“Artículo 323.-** Con la demanda debe presentar el actor los documentos en que se funde la acción. Si no los tuviere a su disposición, designará el archivo o lugar en que se encuentren los originales, para que, a su costa, se mande expedir copia de ellos, en la forma que prevenga la Ley, antes de admitirse la demanda. Se entiende que el actor tiene a su disposición los documentos, siempre que legalmente pueda pedir copia autorizada de los originales.

(...)”

**“Artículo 324.-** Con la demanda se acompañarán todos los documentos que el actor tenga en su poder y que hayan de servir como pruebas de su parte, y, los que presentare después con violación de este precepto no le serán admitidos. (...)”

Por su parte, el artículo 95, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, prescribe:

**“Artículo 95.-** A toda demanda o contestación deberá acompañarse necesariamente:

I. El poder que acredite la personalidad del que comparece en nombre de otro, o bien el documento o documentos que acrediten el carácter con el que el litigante se presente en juicio, en el caso de tener representación legal de alguna persona o corporación o cuando el derecho que reclame provenga de habersele transmitido por otra persona;

II. Los documentos en que el actor funde su acción y aquellos en que el demandado funde sus excepciones. Si no los tuvieren a su disposición, acreditarán haber solicitado su expedición con la copia simple sellada por el archivo o lugar en el que se encuentren los originales, para que a su costa, se les expida certificación de ellos, en la forma que prevenga la ley. Se entiende que las partes tienen a su disposición los documentos, siempre que legalmente puedan pedir copia autorizada de los mismos y exista obligación de expedírselos. Si las partes no pudiesen presentar los documentos en que funden sus acciones y excepciones, declararán bajo protesta de decir verdad, la causa por la que no pueden presentarlos. En vista a dicha manifestación, el juez, si lo estima procedente, ordenará al responsable de la expedición que el documento solicitado por el interesado se expida a costa de éste, apercibiéndolo con la imposición de alguna de las medidas de apremio que autoriza la ley.

Salvo disposición legal en contrario o que se trate de pruebas supervenientes, de no cumplirse por las partes con algunos de los requisitos anteriores, no se les recibirán las pruebas documentales que no obren en su poder al presentar la demanda o contestación, tampoco si en esos escritos se dejan de identificar las documentales, para el efecto de que oportunamente se exijan por el tribunal y sean recibidas.

III. Además de lo señalado en la fracción II, con la demanda y contestación se acompañarán todos los documentos que las partes tengan en su poder y que deban de servir como pruebas de su parte y, los que presentaren después, con violación de este precepto, no les serán admitidos, salvo de que se trate de pruebas supervenientes, y

IV. Copias simples y fotostáticas, siempre que sean legibles a simple vista, tanto del escrito de demanda como de los documentos referidos, incluyendo la de los que se exhiban como prueba según los párrafos precedentes, para correr traslado a la contraria, así como para integrar el duplicado del expediente, en los términos del artículo 57 de este código.”

Ahora bien, los artículos 120 y 167, de la Ley de Amparo, correspondientes al juicio de amparo indirecto y directo respectivamente, prescriben:

**“Artículo 120.-** Con la demanda se exhibirán sendas copias para las autoridades responsables, el tercero perjudicado si lo hubiere, el Ministerio Público y dos para el incidente de suspensión si se pidiera ésta, y no tuviera que concederse de plano conforme a esta Ley.”

**“Artículo 167.-** Con la demanda de amparo deberá exhibirse copia para el expediente de la autoridad responsable y una para cada una de las partes en el juicio constitucional; copias que la autoridad responsable entregará a aquéllas, emplazándolas para que, dentro de un término máximo de diez días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito a defender sus derechos.”

Del análisis practicado en los ordenamientos jurídicos citados, se desprende que los documentos que se deben anexar a la demanda son:

- a) Los documentos en que el actor funde su pretensión, conocidos comúnmente como “documentos base de la acción.”
- b) El documento a través del cual la persona que comparece en juicio acredite su personería cuando no litigue en nombre propio, o con el que se demuestre el carácter con el que se presenta en juicio en caso de ser representante legal de una persona jurídica, o cuando el derecho reclamado se le haya transmitido por otra persona jurídica.
- c) Las pruebas documentales que tengan por objeto demostrar los hechos en que el accionante funde sus pretensiones.
- d) Copias simples de la demanda y de los documentos anexos a la misma, para el traslado de ley correspondiente.

Es una característica común de los ordenamientos jurídicos analizados, que cuando no se presenta alguno de los documentos que se deben acompañar a la demanda, se requiere a las partes para que exhiban los mismos en términos procesales que van de tres a cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta sus efectos la notificación del proveído por el que se le formula a la accionante dicha prevención.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Artículos 297 y 325 del Código Federal de Procedimientos Civiles, 95 y 255 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, 146 y 168, de la Ley de Amparo.

Por último, es importante precisar que los documentos anexos a la demanda deben exhibirse obligatoriamente al momento de presentarla ante el órgano jurisdiccional, ya que no se admitirá posteriormente ningún otro documento, salvo que los mismos revistan las características siguientes: a) Que sean de fecha posterior a la presentación de la demanda, b) Que sean de fecha anterior a la presentación de la demanda, pero que bajo protesta de decir verdad se asevere que no se tenía conocimiento de los mismos y c) Que sirvan para combatir las excepciones de la demandada. El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, prevé a parte de estos supuestos, dos más, a saber: a) Cuando los documentos sean anteriores a la presentación de la demanda, respecto de los cuales se haya tenido imposibilidad de exhibirlos junto con ésta, por causas no imputables a la demandante, siempre y cuando se haya precisado en la misma el archivo en que se encontraban y b) Los que impugnen las pruebas de la contraria.



## **CAPÍTULO IV. LA DEMANDA EN EL JUICIO DE NULIDAD.**

### **4.1. LA DEMANDA DE NULIDAD.**

#### **4.1.1. Concepto.**

La demanda de nulidad es definida como el “acto de iniciación del proceso y de instrucción en la que se aportan elementos fundatorios y probatorios de la pretensión procesal deducida en juicio.”<sup>62</sup>

Por nuestra parte, la definimos como el acto jurídico procesal por medio del cual un ciudadano, o en su caso una autoridad, ejercitan una acción ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el objeto de que dicho órgano jurisdiccional, declare la nulidad de un acto, reconozca un derecho subjetivo o condene a la autoridad a realizar un acto determinado.

La correcta formulación de una demanda de nulidad es trascendental, toda vez que, en ella se precisan una serie de elementos que van a dar cause al juicio, los cuales, de acuerdo con el maestro Briseño Sierra<sup>63</sup>, son: a) identificación de las partes, b) determinación del acto impugnado, c) narración de los hechos, d) invocación del derecho, e) ofrecimiento de las pruebas, f) exhibición de los documentos en que el actor funda sus pretensiones y g) exposición de los motivos de justificación de la competencia.

#### **4.1.2. Principios que la rigen.**

La demanda de nulidad se rige por tres principios básicos, los cuales son, a saber: el de instancia de parte, agravio personal y directo, y definitividad.

---

<sup>62</sup> ÁNGELES ENRÍQUEZ, Rubén, ESQUITVEL CAMACHO, Victorino y TOSCANO TOSCANO, Avelino C., “Requisitos de la Demanda”, en *XI Reunión Nacional de Magistrados*, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, Distrito Federal, 2002, p. 75.

<sup>63</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Derecho Procesal Fiscal. Regímenes Federal y Distrital Mexicano*, Segunda Edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, Distrito Federal, 1990, p. 335.

El principio de instancia de parte se identifica con el aforismo latino *nemo judex sine actore*, que significa que si el actor no formula su demanda, no se iniciará el proceso para la satisfacción de la pretensión que busca, toda vez que, el Magistrado no va a actuar oficiosamente.

Ahora bien, el principio de agravio personal y directo, implica que se puede acudir a un juicio de nulidad siempre que el acto que se pretende impugnar conculque los intereses jurídicos o legítimos de la accionante, ya que de no ser así, la demanda será desechada por improcedente en términos del artículo 202, fracciones I y IX, del Ordenamiento Tributario Federal.

Finalmente, el principio de definitividad consiste en que para que una demanda sea admitida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es imperioso que se agote previamente a la sustanciación de un juicio contencioso administrativo, el recurso administrativo que la ley de la materia prevea en contra del acto que agravia al particular, siempre y cuando dicho recurso sea de agotamiento obligatorio.

#### **4.2. PLAZO PARA INTERPONER LA DEMANDA DE NULIDAD.**

##### **4.2.1. Plazo genérico previsto en el Código Fiscal de la Federación.**

El artículo 207, primer párrafo, del Código Tributario Federal, ordena que el plazo genérico de que disponen los particulares para combatir un acto administrativo es de cuarenta y cinco días hábiles, es decir, aproximadamente dos meses, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta sus efectos la notificación del acto, o bien, de la fecha en que el particular haya tenido conocimiento o se haya hecho sabedor del mismo.

Sin embargo, este plazo genérico presenta algunas excepciones, considerando la naturaleza jurídica del acto materia de juicio, las cuales analizamos a continuación.

#### **4.2.2. Excepciones.**

##### **4.2.2.1. Negativa Ficta.**

La primera excepción es la correspondiente a la impugnación de una resolución negativa ficta, en cuyo caso, los particulares pueden impugnar dicha resolución en cualquier tiempo, una vez que haya transcurrido el plazo de tres meses contados a partir de la fecha en que fue elevada la petición o instancia ante la autoridad administrativa, según lo prevén los artículos 37 y 131, del Código Fiscal de la Federación, o bien, en un plazo de ocho meses tratándose del supuesto previsto en el artículo 34-A, del ordenamiento legal en cita.

##### **4.2.2.2. Juicio de lesividad.**

El artículo 207, tercer párrafo, del Código Fiscal de la Federación vigente, prevé otra excepción al plazo genérico, ya que dispone que las autoridades administrativas pueden solicitar la modificación o anulación de una resolución que sea favorable a un particular por medio de juicio contencioso administrativo en un plazo de cinco años.<sup>64</sup>

Lo anterior, ha provocado que los estudiosos del tema consideren que dicho plazo trastoca el principio de igualdad procesal de las partes en juicio, toda vez que, el Código Fiscal de la Federación otorga un plazo proporcionalmente mayor a la autoridad actora, que el concedido a los particulares cuando impugnan un acto administrativo que transgrede sus derechos.

Consideramos que esta desigualdad de términos ya no se justifica en una época como la actual en que el fisco tiene las mejores opciones electrónicas y computacionales para, en

---

<sup>64</sup> En el contencioso administrativo de los Estados de Guanajuato, México y Querétaro, el término para sustanciar un juicio de lesividad es de seis meses, uno y dos años, respectivamente.

breve plazo, detectar la necesidad de reclamar la nulidad de una resolución. En esa virtud debería concederse también a las autoridades el mismo término para demandar la nulidad de una resolución favorable a un particular independientemente de que conserve sus facultades de comprobación.<sup>65</sup>

Sin embargo, a pesar de tales oposiciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que no existe violación al principio de igualdad procesal en el juicio de lesividad, puesto que debido a la carga de trabajo de la autoridad, se le concede un plazo más largo con el objeto de darle la oportunidad de detectar las afectaciones que una resolución favorable a un particular pueda ocasionar al interés público, aunado al hecho de que la igualdad procesal “no es una igualdad numérica, sino una *razonable igualdad de posibilidades* en el ejercicio de la acción y defensa. (...) el quebrantamiento de este principio no proviene de que se dicten resoluciones sin oír a la parte contraria, sino de que se conceda a un litigante lo que se niega a otro.”<sup>66</sup>

Sustenta lo anterior, la tesis número 2a. XLVIII/2001, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, Mayo de 2001, página 456, la cual prevé *ad littèram*:

**“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (JUICIO DE LESIVIDAD). LOS TÉRMINOS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 207 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA PROMOVERLO, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL.** Cuando la autoridad hacendaria se percata de que una resolución fiscal dictada en favor de un contribuyente es, a su parecer, indebida y lesiva para el fisco, no puede revocarla válidamente por sí y ante sí, ni tampoco puede hacer gestión directa ante el particular para exigirle el reembolso que resulte, sino que para ello debe promover el juicio contencioso administrativo de anulación o lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación). Ahora bien, el hecho de que el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación otorgue a la autoridad fiscal un término de cinco años para promover el referido juicio y al particular sólo le conceda el término de cuarenta y cinco días, no viola el principio de igualdad procesal. Ello es así, porque el mencionado principio se infringe si a una de las partes se le concede lo que se niega a la otra, por ejemplo, que al actor se le permitiera enjuiciar, probar o alegar y al demandado no, o viceversa; pero dicho principio no puede

<sup>65</sup> TREVIÑO GARZA, Adolfo J., *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1997, p. 149.

<sup>66</sup> COUTURE, Eduardo J., *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*, *op. cit.*, p. 152.

considerarse transgredido porque no se tenga exactamente el mismo término para ejercitar un derecho, pues no se pretende una igualdad numérica sino una razonable igualdad de posibilidades para el ejercicio de la acción y de la defensa; además, la circunstancia de que se otorgue a la autoridad un término más amplio para promover el juicio de nulidad, en contra de una resolución favorable al particular, se justifica en atención al cúmulo de resoluciones que se emiten y al tiempo que tarda la autoridad en advertir la lesión al interés público, y porque aquélla defiende el patrimonio de la colectividad, que es indispensable para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos a que está obligado el Estado, mientras que el particular defiende un patrimonio propio que le sirve para fines personales. Debe agregarse que la igualdad procesal en el juicio contencioso administrativo se corrobora con el texto de los artículos 212, 213, 214, 230 y 235 del Código Fiscal de la Federación, ya que de su contenido se infiere la posibilidad que tiene el particular de conocer la demanda instaurada en su contra, las pruebas aportadas por la autoridad actora, así como la oportunidad de contestar la demanda e impugnar dichas pruebas. Finalmente cabe señalar que si se aceptara que las autoridades hacendarias sólo tuvieran cuarenta y cinco días para promover la demanda de nulidad, vencido este término la resolución quedaría firme por consentimiento tácito, con lo cual se volvería nugatorio el plazo prescriptorio de cinco años que tiene el fisco para exigir el crédito fiscal.

Amparo en revisión 873/2000. Arbomex, S.A. de C.V. 17 de abril de 2001. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Silvia Elizabeth Morales Quezada.”

#### **4.2.2.3. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.**

Realmente no nos encontramos frente a una excepción del plazo genérico regulado por el Código Fiscal de la Federación, toda vez que, los actos emitidos de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo al igual que los fundados en el Código Tributario Federal, deben impugnarse en un término de cuarenta y cinco días hábiles, sin embargo, la forma de computar los plazos es distinta, ya que la notificación de los actos regulados por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo susceptibles de ser impugnados por medio de juicio contencioso administrativo, surte efectos el mismo día en que se practicó<sup>67</sup>, lo cual dista de los actos fiscales, pues la notificación de éstos surte efectos hasta el día siguiente en que se practicó la misma, por lo que, los plazos para interponer la demanda de nulidad varían en ambos supuestos.

---

<sup>67</sup> Artículo 38, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

#### **4.2.2.4. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

La situación referida en el apartado anterior ocurre en términos idénticos cuando se pretenden impugnar actos emitidos de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que, el cómputo del plazo de cuarenta y cinco días hábiles para interponer una demanda de nulidad, difiere del previsto en el Código Fiscal de la Federación, en razón de que, la notificación de los actos emitidos en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos, surte efectos el mismo día que se practicó.

#### **4.2.2.5. Ley Federal de Instituciones de Fianzas.**

Ésta sí es una auténtica excepción al plazo genérico previsto en el Código Fiscal de la Federación, pues de conformidad con el artículo 95, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, las compañías afianzadoras pueden impugnar el requerimiento de una fianza que garantice obligaciones no fiscales en un plazo improrrogable de treinta días naturales.

Sustenta lo anterior, la tesis número III-PSS-466, dictada por el Pleno del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, consultable en la Revista de dicho órgano jurisdiccional, Tercera Época, Año III, No. 91, Julio 1995, página 7, la cual señala:

**“FIANZAS.- TERMINO PARA INTERPONER LA DEMANDA TRATANDOSE DE GARANTIAS A FAVOR DE LA FEDERACION POR OBLIGACIONES QUE NO TIENEN EL CARACTER DE FISCALES.-** El artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, establece el procedimiento para hacer efectivas aquellas fianzas que se otorguen a favor de la Federación para garantizar el cumplimiento de obligaciones de naturaleza no fiscal, previéndose que en caso de que la compañía afianzadora se inconforme contra el requerimiento de pago podrá demandar su improcedencia ante el Tribunal Fiscal de la Federación, dentro del plazo de 30 días naturales. Por lo tanto, tratándose de demandas de nulidad en las que se impugna el requerimiento de pago con cargo a pólizas de fianzas que garanticen el cumplimiento de contratos de obra pública, que no tienen el carácter de obligaciones fiscales deberá atenderse al término de 30 días naturales establecido en el artículo 95 mencionado para la presentación de la demanda, debiéndose sobreeser el juicio, si la misma se presenta fuera de este plazo legal. (2)

Juicio Atrayente N° 182/94/1352/94.- Resuelto en sesión de 15 de junio de 1995, por mayoría de 5 votos a favor y 2 en contra.- Magistrado Ponente: Carlos Franco Santibáñez.- Secretaria: Lic. Guadalupe Camacho Serrano.”

#### **4.2.2.6. Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.**

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de junio de 2005, fue expedida la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, la cual establece una excepción singular al plazo genérico previsto en el Código Fiscal de la Federación para interponer la demanda, pues dicha ley en su artículo 23, dispone:

**“Artículo 23.-** Los contribuyentes tendrán a su alcance los recursos y medios de defensa que procedan, en los términos de las disposiciones legales respectivas, contra los actos dictados por las autoridades fiscales, así como a que en la notificación de dichos actos se indique el recurso o medio de defensa procedente, el plazo para su interposición y el órgano ante el que debe formularse. **Cuando en la resolución administrativa se omita el señalamiento de referencia, los contribuyentes contarán con el doble del plazo que establecen las disposiciones legales para interponer el recurso administrativo o el juicio contencioso administrativo.”**

(Énfasis agregado)

Del numeral transcrito, se desprende entre otras cosas, que cuando las autoridades fiscales no señalen en la resolución definitiva susceptible de impugnación, que contra la misma procede juicio de nulidad, el plazo genérico de cuarenta y cinco días hábiles, previsto en el artículo 207, del Código Fiscal de la Federación, se incrementará al doble, es decir, a noventa días, lo cual implica una sanción a la autoridad por la falta de cumplimiento al requisito esencial del acto administrativo de precisar los medios de defensa que el particular puede emplear para combatirlo.

#### **4.2.3. Problemática relacionada con los plazos para interponer la demanda de nulidad.**

Conocidos todos los plazos para interponer la demanda en el contencioso administrativo federal, nos enfrentamos a tres problemas relacionados con los mismos, los cuales son, a saber: a) La conveniencia y posibilidad de reducir el

plazo genérico de cuarenta y cinco días hábiles para interponer la demanda, b) El cómputo del plazo en comento para interponer la demanda en contra de actos emitidos de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y c) La dispersión de los plazos en diversos ordenamientos jurídicos.

Establecidos los problemas a estudio, nos abocamos en primer lugar al análisis de la conveniencia de la reducción del plazo genérico de cuarenta y cinco días hábiles para interponer la demanda en el juicio contencioso administrativo.

La Ley de Justicia Fiscal de 1936, señalaba como plazo para interponer una demanda ante el Tribunal Fiscal de la Federación (Hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), quince días hábiles contados a partir del día siguiente al que surtiera sus efectos la notificación del acto impugnado, sin embargo, preveía un plazo especial de cuarenta y cinco días hábiles para los particulares que se encontraran en el extranjero y que no tuviera representación legal en el país, o bien, cuando el gobernado moría durante el plazo ordinario de quince días. Tanto el Código Fiscal de la Federación de 1938, como el de 1966, recogen el criterio anterior.

No es sino hasta la expedición del Código Fiscal de la Federación de 1981, que el plazo genérico para demandar la nulidad de un acto administrativo, aumenta de quince a cuarenta y cinco días hábiles, plazo previsto en el artículo 207, del Código Tributario Federal vigente.

Bajo este contexto, debemos tener en cuenta que el aumento del plazo a cuarenta y cinco días hábiles se motivó en el hecho de conceder mayor oportunidad tanto a la parte actora como a la demandada, de plantear correctamente las pretensiones y excepciones en el juicio, con el propósito de que sus demandas y contestaciones no adolecieran de requisitos de fondo y forma. “Como consecuencia de dicha integración de la demanda y la contestación en una



sola actuación procesal, fue necesario ampliar los plazos de su presentación a 45 días hábiles, en vez del término de 15 que establecían los ordenamientos anteriores, a fin de que el actor y el demandado puedan reunir todos los elementos justificativos de su acción y excepción y presentarlos oportunamente.”<sup>68</sup>

Aunado a lo anterior, el aumento de los plazos en el juicio contencioso administrativo federal obedeció a la observancia del principio de igualdad procesal entre las partes contendientes en juicio, toda vez que, debido a la carga de trabajo de la autoridad administrativa, se le concedieron términos más largos para poder organizar mejor su defensa del acto impugnado. “El largo término de 45 días es concedido tanto al actor como al demandado; fue inspirado para auxiliar a las unidades administrativas encargadas de la defensa de los intereses fiscales que, por claras razones de complicación administrativas (sic), no tenían el tiempo suficiente para preparar las contestaciones.”<sup>69</sup>

Ahora bien, es cierto que el plazo de cuarenta y cinco días hábiles para interponer la demanda en el contencioso administrativo federal, es superior al de las entidades federativas que siguen el modelo contencioso administrativo francés, el cual generalmente es de quince días hábiles,<sup>70</sup> empero, no menos lo es que, en relación con los contenciosos administrativos extranjeros, nuestro país tiene plazos equivalentes, o incluso más cortos para ese efecto.

PLAZO PARA INTERPONER LA DEMANDA DE NULIDAD EN OTROS PAÍSES.		
País	Plazo Genérico	Excepciones
España	2 meses	-6 meses en negativa ficta. -2 meses después de que hayan transcurrido 3 meses desde la fecha en que la autoridad estaba obligada a la realización de una prestación y no lo hizo.

<sup>68</sup> LOMELÍ CEREZO, Margarita, “Revisión de los principales problemas de la estructura del juicio de nulidad”, en *Justicia Administrativa*, Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal, Primera Edición, Editorial Trillas, México, Distrito Federal, 1987, p. 104.

<sup>69</sup> FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, *op. cit.*, p. 430.

<sup>70</sup> Con excepción del Estado de Nuevo León, en el que la demanda de nulidad debe presentarse en un término de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente al que surta sus efectos la notificación del acto impugnado, o haya tenido conocimiento o se haya hecho sabedor del mismo o su ejecución.

		-20 días hábiles por vía de hecho. -2 meses en caso de juicio de lesividad.
Francia	2 meses	-2 meses en negativa ficta, siempre y cuando hayan transcurrido 2 meses contados a partir de la fecha de la presentación de la instancia no resuelta ante la autoridad administrativa. -5 días naturales en el contencioso electoral.
Argentina	90 días hábiles (Actos Administrativos) 15 días hábiles (Actos Fiscales)	
Italia	2 meses	

Por otro lado, debemos puntualizar que ha habido intentos muy serios por reducir los plazos para la interposición de la demanda de nulidad, como es el caso de la iniciativa de Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, elaborada por los senadores Fauzi Hamdán Amad y Jorge Zermeño Infante, la cual propone el plazo de veinte días hábiles para la presentación de la demanda y contestación a la misma, a efecto de lograr mayor celeridad en la tramitación de los juicios contencioso administrativos. Dicha iniciativa de ley todavía se encuentra en estudio en la Cámara de Diputados, pero de ser aprobada en los términos propuestos, provocaría un cambio trascendental en la estructura del contencioso administrativo federal.

Sin embargo, en esta tesitura, debemos hacernos la siguiente pregunta ¿La reducción del plazo genérico de cuarenta y cinco días para interponer y contestar una demanda de nulidad equivale a la impartición de justicia pronta y expedita?

Algunos estudiosos del tema consideran que sí, pues relacionan directamente la brevedad de los plazos con la resolución eficaz de un juicio, concentrándose única y exclusivamente en un mero factor numérico.

Los plazos previstos en el Código Fiscal de la Federación, para presentar una demanda, su contestación, así como su ampliación y contestación a la misma, son muy extensos, lo que ha provocado que la duración de los juicios se prolongue innecesariamente. Por lo tanto, la

presente Iniciativa reduce significativamente tales plazos, lo que dará una mayor agilidad y rapidez a la substanciación de los juicios.<sup>71</sup>

Sin embargo, hay juristas que consideran que los plazos reducidos en materia contencioso administrativa, se traducen en un menoscabo de la defensa del particular que ponen en duda incluso el cumplimiento de las garantías de debido proceso legal y tutela jurisdiccional.<sup>72</sup>

Bajo este contexto, consideramos que la impartición de justicia pronta no tiene nada que ver con la reducción de los plazos para interponer una demanda de nulidad, por el contrario, restringe el derecho de defensa de los justiciables ya que limita el tiempo en que pueden formular con todo cuidado la defensa de sus pretensiones ante el tribunal correspondiente, máxime en una materia tan especializada como lo es la administrativa-fiscal. “Esta limitación [plazos cortos] provoca –a nuestro juicio- un virtual cercenamiento y por ende desconocimiento o virtual eliminación del derecho.”<sup>73</sup>

Aunado a lo anterior, la impartición pronta y eficaz de justicia no sólo depende de plazos cortos, sino de aspectos relativos a la estructura de los medios de defensa, así como a factores humanos y económicos. En cuanto a los primeros, debemos considerar que los medios utilizados para la instrumentación de los recursos o juicios son en ocasiones inadecuados, lo cual provoca la dilación en la resolución pronta de los medios de defensa. En cuanto a los segundos, podemos decir, que la carencia de recursos materiales y la falta de personal son una realidad lacerante de los tribunales alrededor del mundo, lo cual provoca que se presente un gran rezago en el número de asuntos que se encuentran encomendados a su resolución.

---

<sup>71</sup> HANDAM ADAM, Fauzi, “Exposición de Motivos e Iniciativa de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo”, en *Gaceta Parlamentaria*, Senado de la República, Legislatura LVIII, Año II, Período I, No. 17.

<sup>72</sup> REJTMAN FARAH, Mario, *Impugnación Judicial de la Actividad Administrativa*, Primera Edición, Editorial La Ley, Buenos Aires, Argentina, 2000, p. 149.

<sup>73</sup> *Id.*, p. 150.

Ante tal situación nos surge un nuevo cuestionamiento ¿reducir los plazos en comento provocaría una resolución pronta de la controversia o más rezago?

Para contestar tal pregunta, analicemos dos aspectos, el primero es referente a la estructura de nuestro juicio contencioso administrativo, y el segundo a la integración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Respecto al primero, se ha observado que el contencioso administrativo federal utiliza en su tramitación elementos que lo vuelven lento y que no tienen relación con los plazos cortos para interponer o contestar la demanda. V.g. las notificaciones por correo certificado; el emplazamiento innecesario y tardado a los titulares de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, que al contestar la demanda sólo se adhieren a la contestación de la autoridad emisora del acto impugnado; reposiciones del procedimiento, entre otros.

Ahora bien, en cuanto al segundo aspecto, es un hecho que la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está aumentando, por ende, el número de demandas que ingresan al Tribunal sigue la misma tendencia, consecuentemente, se presenta un incremento de su carga de trabajo. Sin embargo, otra realidad del órgano jurisdiccional mencionado, es que tiene asignado un presupuesto generalmente austero sujeto a eventuales ajustes o "recortes" que ocasionan que ni el personal ni el número de Salas Regionales aumente.

Luego entonces, si se incrementa el número de juicios, pero no aumenta el personal jurisdiccional para resolverlos, ni las Salas Regionales del Tribunal, es evidente que habrá rezagos, precisamente porque la cantidad del trabajo rebasa la capacidad material y personal de ese órgano jurisdiccional, lo cual indefectiblemente provocará lentitud en el desarrollo de los procesos.

Por tanto, tomemos en cuenta que si hoy en día el Tribunal supracitado enfrenta rezago cuando el particular tiene un plazo de cuarenta y cinco días hábiles para impugnar los actos administrativos, es evidente, que si se reduce el plazo de marras a veinte o treinta días, y si el Tribunal continúa con su actual estructura funcional, es decir, con el mismo número de personal y de Salas Regionales, el rezago se va a incrementar, por lo que, estaremos muy lejos de conseguir la impartición de la justicia pronta que buscamos, pero sobre todo de una justicia de "calidad".

Para probar nuestras afirmaciones analicemos el caso del Tribunal Fiscal de la Nación Argentina. Si bien es cierto, ante dicho órgano jurisdiccional, los contribuyentes pueden presentar su recurso de apelación (que equivale a nuestra demanda de nulidad), para combatir los actos fiscales que les agraven en un plazo más corto que en el contencioso administrativo federal mexicano, es decir, 15 días hábiles<sup>74</sup>, no menos cierto es que, el tribunal en comento sólo cuenta con siete salas que tienen su sede en la Capital Federal (Buenos Aires) con jurisdicción nacional, sin tener Salas Regionales en el interior del país, por tanto, los juicios se resuelven en un plazo de dos a dos años y medio, según lo afirmó el Magistrado Presidente del tribunal mencionado, el Dr. Ignacio Josué Buitrago en una conferencia impartida durante el Coloquio de Justicia Administrativa México-Argentina celebrado en mayo de 2005, en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por tanto, si en nuestro país el particular dispone de un plazo de cuarenta y cinco días hábiles para interponer su demanda y los juicios de nulidad se resuelven en promedio en un lapso de un año a un año seis meses aproximadamente, en tanto, que en Argentina el ciudadano dispone de quince días hábiles para impugnar el acto fiscal que lo agravia, pero el juicio se resuelve de dos a dos años y medio, es inconcuso, que la reducción de los plazos para

---

<sup>74</sup> Artículo 76, de la Ley 11683, de la Nación Argentina.

interponer la demanda no tiene relación con la impartición de justicia pronta y expedita.

Lo anterior es así, toda vez que, el cumplimiento de dicha garantía constitucional no se encuentra en una simple reducción del plazo genérico previsto en el Código Fiscal de la Federación para interponer y contestar la demanda de nulidad, lo cual sería como se dice popularmente “curar un cáncer con una aspirina”, sino que la solución está en reestructurar el sistema de impartición de justicia administrativa, es decir, simplificar la estructura del juicio contencioso administrativo y dotar al mismo tiempo al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de un mayor número de recursos materiales y personales, para que con ello se garantice el ejercicio pleno de sus funciones. “Obviamente no pensamos que existe una ecuación entre calidad de justicia y recursos financieros y materiales, es decir, no pensamos que con más dinero habrá más y mejor justicia. No. Sólo sostenemos que existe correlación entre la eficacia de la justicia como fin, y la racionalidad de los recursos materiales y humanos, como medio.”<sup>75</sup>

Ahora bien, analicemos el segundo problema planteado, el cual se refiere al cómputo del término para interponer la demanda de nulidad en relación con los actos administrativos emitidos en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El artículo 35, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dispone:

“**Artículo 35.-** Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas podrán realizarse:

- I. Personalmente con quien deba entenderse las diligencias, en el domicilio del interesado.
- II. Mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado con acuse de recibo. También podrá realizarse mediante telex, medios de comunicación electrónica o cualquier

---

<sup>75</sup> TREVIÑO MARTÍNEZ, Jorge, “El contencioso administrativo a la luz de un sistema integral y coherente de impartición de justicia en el Estado Mexicano”, en *XIII Reunión Nacional de Magistrados*, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, Distrito Federal, 2005, p. 58.

otro medio, cuando así lo haya aceptado expresamente el promovente y siempre que pueda comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos.

III. Por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal.

(...)”

Del contenido del artículo citado, se desprende, entre otras cosas, que las notificaciones de las resoluciones administrativas definitivas puede efectuarse personalmente, por oficio, correo certificado, medios electrónicos, o por edicto cuando se desconozca el domicilio del ciudadano.

Ahora bien, el numeral 38, del ordenamiento legal en comento, prescribe al tenor literal:

“**Artículo 38.-** Las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieren sido realizadas. Los plazos empezarán a correr a partir del día siguiente a aquél en que haya surtido efectos la notificación.

(...)”

De la transcripción anterior, se advierte que las notificaciones de carácter personal surtirán sus efectos el mismo día en que fueron practicadas.

Por su parte, el artículo 135, del Código Fiscal de la Federación, estatuye:

“**Artículo 135.-** Las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquel en que fueron hechas y al practicarlas deberá proporcionarse al interesado copia del acto administrativo que se notifique. Cuando la notificación la hagan directamente las autoridades fiscales, deberá señalarse la fecha en que ésta se efectúe, recabando el nombre y la firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega a una u otra cosa, se hará constar en el acta de notificación.

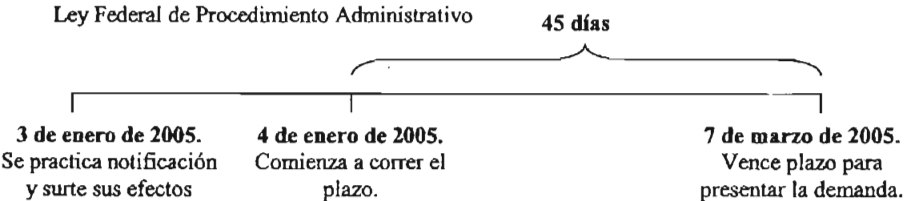
(...)”

Del numeral invocado, se aprecia que las notificaciones de los actos administrativos regulados por el Código Fiscal de la Federación, surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que fueron practicadas.

Adminiculando el contenido de los artículos en comento, se arriba a la conclusión de que cuando la notificación de un acto regulado por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se practique en forma personal, dicha notificación surtirá sus efectos el mismo día en que se efectuó, es decir, no va a surtir efectos hasta el día siguiente a aquél en que se practicó como acontece respecto de los actos administrativos emitidos con fundamento en el Código Fiscal de la Federación.

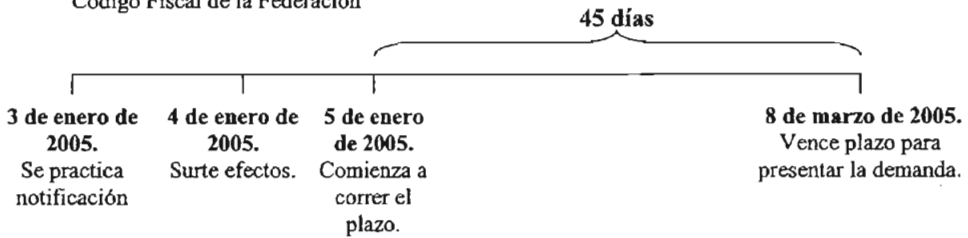
Luego entonces, el plazo de cuarenta y cinco días hábiles para presentar una demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, correrá de manera diferente, toda vez que, si se pretende impugnar una resolución emitida con sustento en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el plazo comenzará a contarse a partir del día siguiente a la notificación de dicho acto, en cambio, si se emitió con fundamento en el Código Tributario Federal, el plazo empieza a computarse trascurrido el día siguiente a aquél en que se practicó la notificación.

**Formas de computar los plazos para sustanciar un juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**





Código Fiscal de la Federación



En la práctica, esta peculiaridad en el cómputo de los términos, ha provocado que algunos litigantes que pretenden combatir actos regulados por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo presenten su demanda en forma extemporánea, toda vez que, no atienden a las reglas del cómputo del plazo determinadas en la ley en comento, sino que aplican las previstas en el Código Fiscal de la Federación, lo cual es incorrecto.

Lo referido en el párrafo anterior es grave, en razón de que se menoscaba el derecho de defensa de los particulares frente a la Administración Pública, toda vez que, por un formalismo en el cómputo de las notificaciones se les deja indefensos. Es cierto, que los litigantes en la materia deben conocer los plazos de sustanciación de un juicio contencioso administrativo en contra de un acto que los agravia, empero, el Código Fiscal de la Federación es omiso en precisar dicha circunstancia, lo cual provoca confusiones que llevan a considerar improcedente la demanda, ya que al no haberse combatido en los plazos estatuidos por la ley, el Magistrado Instructor estima que se consintió el acto impugnado.

Los medios de defensa para que un ciudadano combata un acto que considere lesivo de su esfera jurídica deben ser sencillos, es decir, sin formalismos excesivos, por tanto, el Código Fiscal de la Federación al no hacer referencia a esta manera especial de computar el plazo de cuarenta y cinco días para interponer la demanda de nulidad, conculca el artículo 17, Constitucional, ya que evita el acceso a la justicia por parte de los particulares.

Igual razonamiento esgrimimos para el caso de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pues el cómputo del plazo para interponer una demanda de nulidad respecto de actos emitidos con sustento en dicha ley, se cuenta en la misma forma a la prevista en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Finalmente, respecto al tercer problema planteado relativo a la dispersión de los plazos para interponer la demanda, podemos argüir que, a pesar de que existen diversos plazos, el artículo 207, del Código Fiscal de la Federación, no los regula en su totalidad, ya que no hace referencia al plazo de treinta días naturales para la impugnación de requerimientos de pago por fianzas no fiscales, ni la manera especial en se computa el término de cuarenta y cinco días señalado para los actos regidos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ni al plazo introducido por la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, de reciente creación, lo cual provoca incertidumbre en el litigante para saber cuál es el plazo a que debe atender al momento de interponer su demanda.

### **4.3. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD.**

#### **4.3.1. Requisitos de Fondo.**

El artículo 208, del Código Fiscal de la Federación, prescribe:

“**Artículo 208.-** La demanda deberá indicar:

- I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.
- II. La resolución que se impugna.
- III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

V. Las pruebas que ofrezca.

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

VI. Los conceptos de impugnación.

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

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

(...)”

De la transcripción verificada, se advierte que los requisitos de fondo de una demanda en el juicio contencioso administrativo federal son los siguientes, a saber:

- a) El nombre del actor y la indicación de un domicilio dentro de la sede de la Sala Regional competente para oír notificaciones. El cual sirve para identificar al accionante y para precisar el lugar en el que habrán de practicársele las notificaciones de carácter personal.
- b) El señalamiento del acto o actos impugnados. La exigencia de este requisito tiene por objeto que se precise exactamente la resolución o resoluciones de la autoridad administrativa que trastoquen un interés jurídico o legítimo del demandante.
- c) La autoridad o autoridades enjuiciadas, o el nombre del particular demandado, así como su domicilio. Por medio de este elemento se identifica a la parte demandada en juicio, ya sea una autoridad administrativa, o bien, un particular en el caso concreto del juicio de lesividad.

- d) Los hechos que funden la pretensión del demandante. Es necesaria la exposición de los mismos para conocer los antecedentes que dieron origen a la resolución impugnada.
- e) La formulación de conceptos de impugnación o agravios. Ésta es una parte esencial de la demanda de nulidad, toda vez que, en atención a la presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos en términos de lo dispuesto por el artículo 68, del Código Fiscal de la Federación y 8°, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se deben expresar los razonamientos lógico-jurídicos a través de los cuales la accionante demuestre la ilegalidad de tales actos.
- f) La indicación de las pruebas que se ofrezcan. Es un elemento importante, ya que en el auto admisorio de la demanda, el Magistrado Instructor acuerda también la admisión de las pruebas de la accionante, las únicas que podrá ofrecer dentro del juicio, salvo el caso de las pruebas supervenientes, en términos de lo estatuido por el artículo 230, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación.
- g) El nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere. Este requisito es de carácter eventual, porque no en todos los juicios existe un tercero con interés incompatible al del actor, no obstante ello, en el caso de que sí exista, debe emplazársele legalmente a juicio, porque la omisión al respecto da lugar a la reposición del procedimiento.
- h) Lo que se pida. Este requisito se adicionó a los previstos en el artículo 208, del Código Fiscal de la Federación, por medio de la reforma a dicho ordenamiento legal publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000, motivada en el hecho de

dotar a nuestro juicio contencioso administrativo de un carácter más de plena jurisdicción que de anulación, pues ordena que en caso de condenar a la autoridad a una determinada prestación, se precise claramente la cantidad que la misma debe pagar, a fin de satisfacer el interés del accionante, sin que tenga que recurrir a ninguna instancia ulterior para obtener la protección de sus derechos. “Con estas medidas se pretende que se satisfaga el interés jurídico del gobernado dentro del juicio, evitando, en lo posible, la multiplicación de controversias de nulidad como consecuencia de que los actos de autoridad en cumplimiento de sentencias del Tribunal sigan sin satisfacer el interés jurídico del particular.”<sup>76</sup>

- i) La firma del accionante o su huella digital en caso de que no pueda o no sepa firmar. Si bien es cierto, este requisito no se prevé expresamente en el artículo 208, del Código Tributario Federal, no menos cierto es que, el mismo se deduce del artículo 199, del ordenamiento legal citado, por tanto, su omisión traería como consecuencia tener por no presentada la demanda, en razón de que al ser la firma el elemento por el cual la accionante manifiesta su voluntad para provocar la actividad jurisdiccional en defensa de sus intereses, sin dicho requisito se considera a la demanda como un escrito anónimo.

Como podemos darnos cuenta, los requisitos de fondo de la demanda de nulidad previstos por el Código Fiscal de la Federación, coinciden en lo general con los requisitos ordenados en el Código Federal de Procedimientos Civiles, en la Ley de Amparo y en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal<sup>77</sup>, por lo que, no consideramos que requiera más elementos que los previstos en los ordenamientos legales mencionados, con excepción de que en materia

---

<sup>76</sup> SANCHEZ PICHARDO, Alberto C., *op. cit.*, p. 355.

<sup>77</sup> *Vid supra*, Capítulo III, 3.5. Requisitos de admisibilidad.

contencioso administrativa, la demanda sólo puede formularse por escrito, como más adelante lo veremos.<sup>78</sup>

#### **4.3.2. Requisitos de Forma.**

Los requisitos de forma de la demanda de nulidad son: a) El proemio, en el cual se precisan los datos generales del accionante y del juicio, b) El capítulo de hechos, c) El capítulo de derecho, que en la materia que nos ocupa, se refiere al capítulo de conceptos de impugnación o agravios y d) Los puntos petitorios, requisitos a los que ya habíamos hecho referencia al estudiar la demanda en el proceso en general.<sup>79</sup>

#### **4.3.3. Problemática relacionada con los requisitos de la demanda.**

Ahora bien, es preciso señalar que el artículo 208, del Código Fiscal de la Federación, en el cual se encuentran comprendidos los requisitos de fondo de la demanda, presenta dos problemas fundamentales consistentes en: a) La falta de certeza del demandante respecto al lugar en que debe designar domicilio para oír notificaciones en juicio y b) La inconstitucionalidad de sus últimos dos párrafos.

Precisados los problemas a estudio, abordemos el primero de ellos.

El artículo 208, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, ordena:

“Artículo 208.- La demanda deberá indicar:

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

(...)”

---

<sup>78</sup> *Vid infra*, Capítulo IV, 4.5. Presentación y trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

<sup>79</sup> *Vid supra*, Capítulo III, 3.5., 3.5.2. Requisitos de forma.

(El énfasis es nuestro)

Del artículo transcrito, se desprende que el particular debe indicar en su demanda, domicilio dentro de la sede de la Sala Regional ante la que se vaya a tramitar el juicio para efecto de oír y recibir notificaciones.

Sin embargo, el mismo numeral en su último párrafo prescribe:

“**Artículo 208.-** (...)”

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

(Énfasis agregado)

De la transcripción verificada, se advierte que en caso de que el demandante no señale domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional que esté tramitando el juicio, las notificaciones le serán practicadas por lista autorizada.

De lo anterior se colige que, existe una clara contradicción entre la fracción I y el último párrafo del artículo 208, del Código Fiscal de la Federación, toda vez que, por un lado la fracción I, ordena que el accionante debe indicar domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la sede de la Sala Regional competente, en tanto que, el último párrafo dispone que se debe designar domicilio dentro de la jurisdicción de la misma. “En un evidente error del artículo [208, del Código Tributario Federal], establece en su fracción I que deberá señalarse domicilio en la sede de la Sala Regional, y en el último párrafo señala que el domicilio deberá estar situado en la jurisdicción de dicha sala.”<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, *op. cit.*, p. 432.

En dicho numeral, el legislador confunde los conceptos de sede y jurisdicción. La sede de un tribunal es “el lugar donde reside y tiene el centro de sus actividades jurisdiccionales”<sup>81</sup>, en otras palabras, la sede no es otra cosa que la ciudad o población en donde se encuentra asentado un tribunal. En cambio, la jurisdicción, en este contexto, es “el territorio dentro del cual ejerce su competencia la Sala Regional respectiva.”<sup>82</sup> A una sede corresponde un espacio territorial o una jurisdicción, empero, ello no convierte a la sede en jurisdicción y viceversa, por tanto, no pueden ni deben ser empleados como términos sinónimos ya que entrañan situaciones distintas.

Ahora bien, una vez que hemos determinado que existe una contracción en el artículo supracitado al confundirse los términos de sede y jurisdicción, nos viene a la mente una duda ¿Cuál es el criterio que debe adoptar el Código Fiscal de la Federación a este respecto, si el de ordenar que el accionante señale domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la sede de la Sala Regional competente, o bien, dentro de la jurisdicción de la misma?

El Magistrado Manuel Lucero Espinosa<sup>83</sup>, sostiene que el demandante debe señalar domicilio dentro de la sede de la Sala Regional, toda vez que, con ello se agilizará el juicio contencioso administrativo, ya que en caso contrario, la notificación no se podrá practicar personalmente sino por correo certificado, siendo que este tipo de notificación tarda aproximadamente un mes o más para efectuarse.

Por su parte, el maestro Augusto Fernández Sagardi, partidario de este criterio aduce:

(...) el señalar domicilio en tal sede permite que las notificaciones mediante actuario puedan realizarse eficazmente y en mucho menos tiempo del que ahora se utiliza. Esta medida no es

---

<sup>81</sup> PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Vigésima Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1999, p. 723.

<sup>82</sup> FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, *op. cit.*, p. 431.

<sup>83</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, *op. cit.*, p. 99.



ajena a los tribunales del Poder Judicial de la Federación, toda vez que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 305 y 306 del Código Federal de Procedimientos Civiles, si el señalamiento del domicilio no corresponde al del lugar sede entonces se harán las notificaciones mediante listas publicadas en los estrados.<sup>84</sup>

En apoyo a lo anterior, se encuentra el Magistrado Miguel Ángel García Padilla<sup>85</sup>, quien sostiene que el 100% de las notificaciones practicadas por correo certificado son ilegales, puesto que no se apegan al contenido del artículo 134, del Código Fiscal de la Federación, aunado al hecho de que retrasan la resolución del juicio contencioso administrativo federal por más de un año, toda vez que, obligan al Magistrado Instructor a requerir los acuses de recibo de las notificaciones por oficio y de manera coercible a través de la imposición de multas al Servicio Postal Mexicano.

Por otro lado, es preciso indicar que el Poder Judicial de la Federación sigue el criterio de que el demandante señale domicilio para oír notificaciones en la sede del tribunal, apercibiéndolo de que en caso de no hacerlo, las notificaciones le serán practicadas por rotulón.<sup>86</sup>

Sin embargo, otros juristas consideran inapropiado adoptar el criterio en comento, ya que a su juicio, trastoca los artículos 207 y 208, del Código Tributario Federal. “Esta reforma hace nugatorio el contenido de los artículos 207, segundo párrafo y 208, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, toda vez que con ella se está obligando al contribuyente que tenga un lugar en la sede de la Sala Regional del TFF en el cual se reciban las notificaciones personales, lo que implica mayores gastos para él.”<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, *op. cit.*, p. 431.

<sup>85</sup> GARCÍA PADILLA, Miguel Angel, “Requisitos de la Demanda”, en *XI Reunión Nacional de Magistrados*, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, Distrito Federal, 2002, p. 109.

<sup>86</sup> Artículos 305, 306 y 316, del Código Federal de Procedimientos Civiles.

<sup>87</sup> KAYE, Dionisio y KAYE TRUEBA, Christian, *Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo*, Primera Reimpresión, Editorial Themis, México, Distrito Federal, 2002, p. 350.

Por su parte, los Magistrados Victorino Esquivel Camacho, Avelino Toscano Toscano y Rubén Ángeles Enríquez<sup>88</sup>, consideran que se debe reformar el artículo 208, fracción I, y último párrafo del Código Fiscal de la Federación, a efecto de que el actor señale domicilio para oír notificaciones no en la sede de la Sala competente, sino en la jurisdicción de la misma.

Recientemente, con la expedición de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de junio de 2005, se introduce un elemento más a la ecuación, toda vez que, su artículo 2º, fracción XIV, prevé que uno de los derechos del particular en sus relaciones con la "autoridad fiscal", es que puede señalar domicilio para oír notificaciones en el juicio contencioso administrativo federal, en cualquier parte del territorio nacional, salvo que tenga domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala, en cuyo caso, debe designar éste último.

Con todo lo anterior, se arriba a la conclusión de que el criterio que debe seguir el Código Fiscal de la Federación a este respecto, es que el accionante indique en su demanda domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la sede de la Sala Regional competente, toda vez que, sólo de esta manera se logrará que la tramitación del juicio de nulidad sea pronta, ya que si se señalara domicilio fuera de la sede aunque dentro de la jurisdicción de la Sala, las notificaciones personales tendrían que practicarse por correo certificado, lo cual tomando en cuenta la lentitud y deficiencia del Servicio Postal Mexicano, aunado a la ilegalidad de dichas notificaciones, traería como consecuencia la indefectible dilación del juicio.

No es óbice a lo anterior, el argumento consistente en que señalar domicilio dentro de la sede de la Sala competente infringe el contenido del artículo 207, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, toda vez que, no se conculca

---

<sup>88</sup> ANGELES ENRÍQUEZ, Rubén, ESQUIVEL CAMACHO, Victorino y TOSCANO TOSCANO, Avelino C., "Requisitos de la Demanda", en *XI Reunión Nacional de Magistrados*, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, Distrito Federal, 2002, p. 92.

el derecho del accionante de enviar su demanda de nulidad por correo certificado desde la población en la que resida cuando no se encuentre dentro de la sede de la Sala Regional, en razón de que, lo único que se persigue con la designación del domicilio dentro de la sede de la Sala competente, es que la práctica de las notificaciones personales sea lo más pronto posible, lo cual no entra en conflicto con la posibilidad que tiene la accionante de presentar su demanda por correo certificado.

Tampoco constituye óbice, la afirmación de que el artículo 208, fracción I, del Ordenamiento Tributario Federal, obliga indebidamente al ciudadano a que tenga un domicilio dentro de la sede de la Sala Regional competente, ya que en caso de que el demandante no pueda cumplir con dicho requisito de ley, el último párrafo del numeral en comento prevé que las notificaciones se le practiquen por lista autorizada, o bien, que señale alguno de los medios para notificar previstos en el artículo 253, *in fine*, del ordenamiento legal citado, por tanto, es inconcuso que, jamás se obliga al accionante a tener un domicilio dentro de la sede de la Sala Regional ante la que se tramite el juicio.

Finalmente, tampoco representa impedimento, el que la reciente Ley Federal de los Derechos del Contribuyente ordene que el domicilio en el juicio contencioso administrativo debe ser señalado en cualquier parte del territorio nacional, o bien, dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, toda vez que, en primer lugar, los derechos que concede esta ley, corresponden a la relación del ciudadano con las "autoridades fiscales" como se desprende del artículo 1º de dicho ordenamiento legal, por tanto, al no ser el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa una "autoridad fiscal", sino "jurisdiccional", dicha ley no debe regular una cuestión de tal naturaleza; y en segundo lugar, porque el criterio propuesto en la misma para designar domicilio en juicio, implica que las notificaciones se practiquen por correo certificado, lo cual, como ya se precisó, provocaría la dilación del juicio.

Ahora bien, entremos al estudio del segundo problema planteado, el cual versa sobre la inconstitucionalidad de los dos últimos párrafos del artículo 208, del Código Fiscal de la Federación.

El artículo 208, del Código Fiscal de la Federación, prescribe a la letra en la parte que nos interesa:

“**Artículo 208.-** La demanda deberá indicar:

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

II. La resolución que se impugna.

(...)

VI. Los conceptos de impugnación.

(...)

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

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

Del contenido del artículo invocado, se desprende que cuando el actor omite señalar su nombre, la resolución o resoluciones impugnadas y formular conceptos de impugnación, sin requerimiento o prevención alguna se desechará su demanda, en tanto, que si no indica los otros requisitos, es decir, la autoridad o autoridades demandadas, los hechos que funden su pretensión, el nombre del tercero interesado, las pruebas que se ofrezcan y lo que se pida, se le requerirá para que los complete, apercibido de que en caso de incumplimiento se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según sea el caso. Asimismo, si no indica domicilio para oír y recibir notificaciones, sin requerimiento

alguno para subsanar la ausencia de dicho requisito, las notificaciones se le practicarán por lista autorizada.

A este respecto cabe la siguiente interrogante ¿El penúltimo y último párrafo del artículo 208, del Código Fiscal de la Federación conculcan las garantías de audiencia y debido proceso legal del justiciable, al permitirle únicamente que complete o aclare su demanda respecto de algunos requisitos de fondo, en tanto, que con relación a otros no?

Algunos juristas consideran que la falta de prevención o requerimiento para el caso concreto de los requisitos señalados en las fracciones I, II y VI, del artículo 208, del Código Tributario Federal, consistentes en el nombre del demandante, domicilio dentro de la sede de la Sala Regional competente, indicación de la resolución o resoluciones impugnadas y la expresión de los conceptos de impugnación, es violatoria de las garantías mencionadas en el párrafo anterior, toda vez que, se menoscaba el derecho de defensa de los particulares al no permitirles que regularicen su demanda. “La falta de oportunidad del promovente para que en los casos señalados [artículo 208, fracciones I, II y VI del Código Fiscal Federal], pueda corregir su demanda implica que tal disposición resulta violatorio (sic) del artículo 14 Constitucional (...).”<sup>89</sup>

Sin embargo, algunos criterios de Tribunales Colegiados de Circuito, consideran que el no prevenir al particular para que aclare o complete su demanda cuando ésta adolezca de los requisitos en comento, no es ilegal, toda vez que, si se considera que en materia fiscal prevalece el principio de aplicación estricta de la ley, en términos de lo dispuesto por el artículo 5° del Código Fiscal de la Federación, es evidente que, si dicho ordenamiento legal no prevé la figura jurídica de la prevención para algunos de los requisitos de la demanda de nulidad, no existe la obligación por parte del Magistrado Instructor de requerir al ciudadano

---

<sup>89</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, *op. cit.*, p. 118.

para aclarar o completar la misma, pudiendo desecharse legalmente cuando no se cubran tales requisitos.

Sustenta lo anterior, la tesis número IV.3o.2 A, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Parte II, Julio de 1995, página 228, la cual sostiene a la letra:

**“DEMANDA FISCAL. CUANDO OMITI REQUISITOS FORMALES. ESTABLECIDOS POR EL ARTICULO 208 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION ES CORRECTO SU DESECHAMIENTO.** En la materia administrativa rige el principio de estricto derecho y las normas procesales contenidas en el Título VI del Código Fiscal de la Federación que regulan las formalidades y establecen los requisitos que han de cumplirse en la substanciación y resolución del contencioso administrativo, son de exacta observancia, por lo que si el artículo 208, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, exige que el curso de demanda deberá señalar el nombre del demandante, domicilio fiscal y en su caso clave en el Registro Federal de Contribuyentes y domicilio para oír y recibir notificaciones, y el promovente del juicio omite señalar esos datos, dicha omisión no puede subsanarse mediante la imposición de una sanción por parte de las autoridades administrativas, ni mediante aclaración, como acontece en la demanda de amparo, pues son medidas que no están expresamente reguladas por el código tributario, sino atendiendo al principio de estricto derecho imperante en la materia, debe estarse a lo ordenado por el legislador de ese modo, si el último párrafo del numeral en análisis prescribe el desechamiento de la demanda cuando se omiten los datos exigidos por las fracciones I, II, III y VI del mismo apartado, es obvio que dicha demanda debe desecharse.

Amparo directo 157/95. Banca Serfín, S.A. 27 de marzo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Ramiro Barajas Plasencia. Secretario: Jesús María Flores Cárdenas.”

Ahora bien, para llegar a una conclusión acertada en relación a si la falta de requerimiento respecto de los requisitos de fondo de la demanda contenidos en las fracciones I, II y VI del artículo 208, del ordenamiento legal supracitado, trastoca o no las garantías de audiencia y debido proceso legal, es preciso conocer el contenido de las mismas.

El artículo 14, Constitucional ordena en la parte que nos interesa:

**“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.

(...)”

Del artículo citado, se desprende que los particulares sólo podrán ser objeto de un acto de privación por parte de la autoridad, siempre y cuando se les haya seguido juicio ante un tribunal previamente establecido, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y se juzgue el hecho de acuerdo a las leyes anteriores al mismo.

Es decir, en ese numeral encontramos tanto la garantía de audiencia como la de debido proceso legal. La primera se refiere simplemente a que el ciudadano antes de ser privado de alguno de sus derechos, tiene que ser oído y vencido en juicio, y la segunda implica que en todo proceso deben existir una serie de formalidades *sine quibus non* podría ser legal, dichas formalidades consisten básicamente en el derecho de defensa, en recibir las pruebas a las partes en juicio para probar la procedencia sus pretensiones y en la formulación de sus alegatos, por lo que, de no cumplirse con dichas garantías se deja al particular en estado de indefensión.

En esta tesitura, es dable afirmar que, la garantía de audiencia no se cumple simplemente con el hecho de establecer un medio de defensa o juicio para que el ciudadano pueda defenderse de las autoridades, sino que implica que se den al particular todos los elementos tendientes a lograr una deducción efectiva de su derecho de defensa, dentro de los cuales se encuentra precisamente el de concederle la oportunidad de aclarar o completar su demanda cuando adolezca de alguno de sus requisitos esenciales.

En efecto, el Tribunal Pleno determinó que la garantía de audiencia "puede entenderse o examinarse bajo dos aspectos: uno de forma y otro de fondo. En el primero, se comprenden los medios establecidos en el propio texto constitucional para dar cumplimiento a la garantía; es decir, la existencia de juicio seguido ante tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento; el segundo, lo

constituye el contenido, espíritu o fin último que persigue la garantía que es el evitar que se deje en estado de indefensión al posible afectado con el acto privativo o en situación que afecte gravemente sus defensas; los medios o formas para cumplir debidamente con el derecho fundamental de defensa deben ser de tal manera que en cada caso no se produzcan el estado o situación de referencia, erigiéndose por tanto en formalidades esenciales las que garanticen lo anterior". En concordancia con lo anterior, estableció que "el juicio contencioso administrativo debe crear las condiciones que faciliten al gobernado aportar los elementos en que se funda para sostener la ilegalidad de la resolución administrativa. Una de estas condiciones la constituye la prevención para regularizar la demanda".<sup>90</sup>

De todo lo anterior se colige que, si la prevención o requerimiento para subsanar la omisión de los requisitos de una demanda es una formalidad esencial del procedimiento, es inconcuso, que en todos los juicios, incluido el contencioso administrativo federal, debe incluirse dicha figura procesal, por tanto, es evidente que cuando un ciudadano inicie un proceso de esta naturaleza, tiene que concedérsele la oportunidad de que aclare o complete su demanda respecto a todos los requisitos esenciales a la misma, y no sólo en relación con algunos.

(...) Del resumen anterior de la parte relativa del precepto de referencia [artículo 208], se advierte de inmediato su falta de objetividad, pues cuando se omiten los datos previstos en las fracciones I, II y VI del precepto en comentario, no permite que se subsanen las deficiencias de la demanda; en cambio sin justificación alguna, señala el precepto de que se trata que sí es posible subsanar las deficiencias de la demanda cuando se trate de los datos previstos en las fracciones III, IV, V y VII.

Lo anterior denota que el legislador, sin razón alguna, establece para unos casos la posibilidad de subsanar las deficiencias de la demanda, pero no así cuando se trata de otros. En otras palabras, donde existe la misma razón debe prevalecer la misma disposición, de donde se infiere que si es posible subsanar algunas deficiencias de la demanda, no existe ninguna razón lógico-jurídica para no permitir que se subsanen otras deficiencias de la propia demanda.<sup>91</sup>

Por tanto, independientemente de que los requisitos precisados en las fracciones I, II y VI del artículo 208, del Código Fiscal de la Federación, estén relacionados con la procedencia de las pretensiones del accionante y los contenidos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, no tengan dicha categoría, es

<sup>90</sup> Ejecutoria de amparo directo en revisión No. 1328/94, Agosto de 1995.

<sup>91</sup> ROSASLANDA MARTÍNEZ, Sergio, "Procedibilidad de la demanda y de la contestación en el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación", en *IV Reunión Nacional de Magistrados: El Procedimiento Contencioso Administrativo*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, Distrito Federal, 1995, p. 39.



evidente que, ante la falta de unos u otros en el escrito de demanda, se debe requerir al promovente para que subsane su ausencia, por lo que, carece de sustento jurídico el que se requiera al actor para que complete los segundos y no así los primeros.

Consecuentemente, el penúltimo y el último párrafo del artículo 208, del Código Fiscal de la Federación, conculcan las garantías de audiencia y debido proceso legal, ya que, por un lado, eliminan la figura de la prevención para subsanar los requisitos contenidos en las fracciones I, II y VI, del numeral en cita, y por el otro, al establecer una consecuencia excesiva como sanción ante la omisión de dichos requisitos, como lo es desechar la demanda o practicar las notificaciones en juicio por lista autorizada, según sea el caso, evidentemente, se menoscaba el derecho de defensa del particular, al no observarse una de las formalidades esenciales del procedimiento como lo es la “prevención o requerimiento”.

Sustenta lo anterior, la tesis jurisprudencial número P./J. 8/96, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Parte III, Febrero de 1996, página 14, la cual prevé *ad litteram*:

**“DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTICULO 208, ULTIMO PARRAFO, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, VIOLA EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.** El artículo 208, último párrafo del Código Fiscal de la Federación al establecer que el Magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II, III y VI del citado precepto legal, viola el artículo 14 constitucional, no sólo porque se aparta de la naturaleza del juicio contencioso administrativo, que responde a la conveniencia y necesidad de otorgar al gobernado un eficaz medio de defensa en contra de los actos de autoridad administrativa a través de un proceso sencillo en el que el afectado pueda hacer sus planteamientos y aportar sus pruebas sin mayores formalidades, a fin de acreditar la ilegalidad del acto administrativo que la autoridad puede preparar durante muchos años y que goza de una presunción legal de validez, sino además porque al eliminar la prevención para regularizar la demanda, que estuvo vigente desde la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y que impera en la mayoría de las legislaciones procesales de México, establece una consecuencia desproporcionada a la omisión en que pueda incurrir el demandante rompiendo el equilibrio entre las partes y dejando indefenso al gobernado al impedirle alegar y probar en contra del acto

administrativo, así como el obtener una resolución que dirima las cuestiones debatidas, violando así las formalidades esenciales del procedimiento que debe reunir todo juicio previo a un acto privativo.

Amparo directo en revisión 127/95. Afianzadora Mexicana, S.A. 22 de junio de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretaria: Rosa Elena González Tirado. Amparo directo en revisión 1878/94. Poblana de Restaurantes, S.A. de C.V. 22 de junio de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Sergio E. Alvarado Puente. Amparo directo en revisión 283/95. María Elena Dan de Lau. 22 de junio de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Indalfer Infante Gonzales. Amparo directo en revisión 87/95. Plami, S.A. de C.V. 25 de septiembre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo. Amparo directo en revisión 628/95. Marco Antonio Lau Dan. 25 de septiembre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretaria: Rosa Elena González Tirado. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el ocho de febrero en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Juventino V. Castro y Castro, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 8/1996 la tesis que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de febrero de mil novecientos noventa y seis.”

También resulta aplicable por analogía, la tesis jurisprudencial número P./J. 22/95, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Parte II, Septiembre de 1995, página 16, la cual señala:

**“CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SE VIOLA LA GARANTIA DE AUDIENCIA SI EN EL PROCEDIMIENTO NO SE ESTABLECE LA PREVENCIÓN PARA REGULARIZAR LA DEMANDA Y, EN CAMBIO, SE SEÑALA UNA CONSECUENCIA DESPROPORCIONADA A LA IRREGULARIDAD EN QUE SE INCURRIRIO.** Para cumplir con la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución, se deben atender dos aspectos, uno de forma y otro de fondo. El primero, comprende los medios establecidos en el propio texto constitucional constituidos por la existencia de un juicio seguido ante tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. El segundo, constituye el contenido, espíritu o fin último que persigue la garantía, que es el de evitar que se deje en estado de indefensión al posible afectado con el acto privativo o en situación que afecte gravemente sus defensas. De ese modo, los medios o formas para cumplir debidamente con el derecho fundamental de defensa deben facilitarse al gobernado de manera que en cada caso no se produzca un estado de indefensión, erigiéndose en formalidades esenciales aquellas que lo garanticen. Por consiguiente, el juicio contencioso administrativo, acorde con esos requisitos, debe contener condiciones que faciliten al particular la aportación de los elementos en que funde su derecho para sostener la ilegalidad de la resolución administrativa, de manera que si la ley procesal no contempla la prevención al demandado para que regularice la demanda y, además, establece

una consecuencia desproporcionada a la omisión formal en que incurre el gobernado, como lo es tenerla por no presentada, como acontece en el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, tal procedimiento es violatorio de la garantía de audiencia en tanto que se aparta de los principios fundamentales que norman el debido proceso legal, pues rompe el equilibrio procesal entre las partes al impedir al particular defenderse en contra del acto administrativo y de probar la argumentada ilegalidad.

Amparo directo en revisión 933/94. Blit, S.A. 20 de marzo de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. Amparo directo en revisión 978/94. Paulina García Sáinz Bengolea. 20 de marzo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careno Rivas. Amparo directo en revisión 1694/94. María Eugenia Espinoza Mora. 10 de abril de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. Amparo directo en revisión 1888/93. Fernando Acosta Galván. 22 de junio de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Sergio E. Alvarado Puente. Amparo directo en revisión 1328/94. Grupo Salomón, S.A. de C.V. 22 de junio de 1995. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Sergio E. Alvarado Puente. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el treinta y uno de agosto en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: Presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 22/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y cinco. Nota: Véase la ejecutoria publicada, en el Semanario Judicial de la Federación, tomo II, página 6, correspondiente al mes de agosto de 1995.”

#### **4.4. DOCUMENTOS QUE DEBEN ANEXARSE.**

El artículo 209, del Código Fiscal de la Federación, ordena que los documentos que deben anexarse a la demanda son los siguientes, a saber:

- a) Copia de la demanda y de los documentos anexos a la misma para el traslado de ley a cada una de las partes.
- b) El documento a través del cual el apoderado o representante acredite su personería o conste que le fue reconocida por la autoridad administrativa, o bien, indique el número de registro del libro de poderes que al efecto lleva la Secretaría General de

Acuerdos del Tribunal o cada una de las Salas Regionales, cuando no litigue a nombre propio.

- c) El acto impugnado ya sea en copia simple o en original, con excepción de que se esté impugnando una negativa ficta, en cuyo caso, el particular debe presentar la instancia no resuelta, o en otras palabras, el acuse de la promoción sellada que presentó ante la autoridad a la que atribuye la negativa mencionada.
- d) La constancia de notificación del acto impugnado, con el objeto de determinar si la demanda se presentó en tiempo, salvo el caso, de que la notificación haya sido practicada por correo, o que bajo protesta de decir verdad, manifieste que no le fue entregada dicha constancia.
- e) Las pruebas documentales que ofrezca.
- f) En caso de ofrecer prueba pericial o testimonial, presentará en el primer supuesto el cuestionario firmado por el demandante, al tenor del cual se desahogará dicha probanza por el perito, y en el segundo, debe presentar el interrogatorio que se va a practicar a los testigos, mismo que ostentará la firma del accionante sólo en el caso de que la prueba vaya a desahogarse fuera de la jurisdicción de la Sala Regional competente.

El artículo en comento presenta dos problemas trascendentales, el primero de ellos es el relativo a que las pruebas ofrecidas pero no exhibidas en la demanda, sólo serán admitidas cuando se hayan solicitado a la autoridad que las tiene en su poder, cinco días antes de la presentación de la demanda; y el segundo, se refiere a la prohibición de ofrecer como prueba en la demanda el expediente administrativo.

El artículo 209, del Código Fiscal Federal, ordena en la parte que nos interesa:

“Artículo 209.- El demandante deberá adjuntar a su demanda:

(...)

II. Las pruebas documentales que ofrezca.

(...)

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.”

Del numeral citado, se aprecia que el actor debe exhibir junto con su demanda las pruebas documentales que ofrezca, sin embargo, si no le es posible hacerlo a pesar de que se trate de documentos de los cuales puede obtener copia autorizada, debe identificarlos debidamente, para que previo pago de derechos, la Sala Regional ante la que se esté tramitando el juicio requiera a la autoridad el envío de dichas pruebas, siempre y cuando el enjuiciante presente junto con su demanda, la solicitud que efectuó a la autoridad de la expedición de las copias certificadas de tales pruebas con una anticipación de cinco días a la presentación de la demanda. Asimismo, se prohíbe el envío del expediente administrativo.

Bajo este contexto, el artículo en comento impone dos límites a la admisión de las pruebas documentales que se ofrezcan con la demanda: a) Solicitar su expedición con cinco días de anticipación a la presentación de dicho escrito y b) No enviar el expediente administrativo.

En relación al primero de los límites referidos, debemos cuestionarlos lo siguiente ¿es constitucional una exigencia de dicha naturaleza?

A este respecto, el maestro Emilio Margain Manautou, aduce: "Pero, este requisito de que se soliciten pruebas a la autoridad con cinco días antes de la presentación de la demanda, presenta problemas a contribuyentes, que por la razón que se quiera, elaboran su defensa en esos días que les quedan y reparan que hay que solicitar ciertas pruebas. Se duda de la constitucionalidad de esa exigencia, por cuanto que con ella se reduce el plazo de la defensa para esos demandantes."<sup>92</sup>

En este mismo sentido se expresa el maestro Augusto Fernández Sagardi<sup>93</sup>, el cual sostiene que la exigencia de ese requisito es inútil para el desarrollo del proceso, toda vez que, el demandado cuenta con un plazo de cuarenta y cinco días hábiles para contestar la demanda y por tanto el cierre de la instrucción del juicio se encuentra lejano, por tal motivo, no existe óbice alguno para que las pruebas puedan solicitarse a la autoridad el mismo día de la presentación de la demanda, ya que lo contrario implicaría un menoscabo al derecho de defensa del ciudadano, máxime si se encontrara, por ejemplo, en el día cuarenta y uno del término previsto en la ley, perdiendo cinco días del plazo para impugnar el acto que lo agravía.

Ahora bien, cabe señalar que ni el artículo 323, del Código Federal de Procedimientos Civiles, ni el diverso 95, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, prevén una exigencia de tal naturaleza, ya que en ambos ordenamientos legales, se permite que el actor haga la solicitud a la autoridad de las pruebas ofrecidas en su demanda que no haya acompañado a la misma, antes de su admisión, es decir, en la fecha de la presentación ante el tribunal respectivo.

---

<sup>92</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*, Octava Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 2001, p. 194.

<sup>93</sup> FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, *op. cit.*, p. 437.

En esta tesitura, también es conveniente recordar que, las garantías constitucionales de audiencia y debido proceso legal implican que un medio de defensa debe ser sencillo en su tramitación y seguir las formalidades esenciales del procedimiento, entre las cuales se encuentra precisamente la admisión de las pruebas por medio de las que el particular pueda demostrar la ilegalidad del acto autoritario.

Por tanto, de lo expuesto se colige que, la exigencia del requisito en estudio, menoscaba las garantías de audiencia y debido proceso legal, así como el derecho de defensa de los justiciables, porque a parte de ser un requisito excesivamente formal, dificulta el acceso a la justicia y priva al ciudadano del derecho de presentar en juicio las pruebas que se encuentren relacionadas con el acto cuya ilegalidad pretende demostrar, además de romper el equilibrio procesal entre las partes porque reduce el derecho de defensa del particular y aumenta indebidamente a la autoridad el plazo de cuarenta y cinco a cincuenta días hábiles para formular e integrar su contestación a la demanda.

Por otra parte, la prohibición de que se envíe el expediente administrativo a la Sala Regional competente como prueba, y más que como prueba, como elemento perfeccionador de la misma, desde nuestro punto de vista no tiene razón de ser.

Se afirma lo anterior, toda vez que, de permitirse el envío del expediente se presentarían dos situaciones benéficas para el curso del proceso. La primera, a favor del actor, consistente en que al tener a la vista el expediente a través del cual se le siguió un procedimiento administrativo que a su juicio no se ajustó a derecho, contaría con todos los elementos para poder elaborar una mejor defensa en contra del acto impugnado, sobre todo cuando estuviera combatiendo la inactividad de la Administración Pública (negativa ficta) o en el supuesto referido en el artículo 209 bis, fracción II, del Código Fiscal de la Federación. La segunda, a favor del juzgador, ya que éste tendría a la vista todos los elementos que

integraron el desarrollo del procedimiento, lo cual le permitiría sin duda normar un criterio más acucioso en torno al sentido de la resolución que vaya a emitir. "(...) el envío del expediente permite al órgano judicial (...) el cumplimiento de su obligación de obtener la exhaustividad en la aportación al proceso del material de hecho, pues gracias al estudio del expediente podrá tomar conocimiento de la totalidad de los datos que le sean útiles para la resolución del litigio, más allá de las alegaciones tal vez incompletas, que le sean suministradas por las partes."<sup>94</sup>

En el proceso contencioso administrativo español, la presentación del expediente administrativo tiene una importancia capital para la formulación de la demanda. Dicho proceso, a diferencia del nuestro, consta de dos etapas iniciales: la de interposición del recurso y la de presentación de la demanda.

En la primera etapa se interpone el recurso contencioso administrativo mediante un escrito muy sencillo en el que sólo se especifica la disposición, el acto, la inactividad o vía de hecho que se va a impugnar y la solicitud de que se tenga por interpuesto el recurso<sup>95</sup>. Asimismo, en esta etapa el juzgador solicita a la autoridad demandada el envío del expediente administrativo por el plazo de veinte días, prorrogables por otros diez días. La omisión en el envío del mismo da lugar a la imposición de sanciones económicas e incluso a la determinación de responsabilidades. En tanto que, en la segunda etapa, se da vista con el expediente al actor, para que éste en un término improrrogable de veinte días formule su demanda. "El proceso contencioso administrativo tiene normalmente carácter impugnatorio, su finalidad es, por consiguiente, combatir un acto, disposición, inactividad o vía de hecho determinados y esto no puede hacerse eficazmente sin tener a la vista el expediente que ha dado lugar al objeto contra el que se ejercita la pretensión."<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> SENDRA, Vicente Gimeno, *et al.*, *Curso de Derecho Procesal Administrativo*, Primera Edición, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 1992, p. 203.

<sup>95</sup> Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa Española.

<sup>96</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *et al.*, *op. cit.*, p. 628.



Ahora bien, debemos decir, que el envío del expediente administrativo en materia fiscal cuando se ofrezca como prueba en la demanda en nuestro juicio contencioso administrativo federal, ya está permitido legalmente, toda vez que, la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 2005, ordena en su artículo 24, a la letra:

**“Artículo 24.-** En el recurso administrativo y en el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, **los contribuyentes podrán ofrecer como prueba el expediente administrativo del cual emane el acto impugnado.** Éste será el que contenga toda la documentación relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos jurídicos posteriores y a la resolución impugnada. No se incluirá en el expediente administrativo que se envíe, la información que la Ley señale como información reservada o gubernamental confidencial.

Para los efectos de este artículo, no se considerará expediente administrativo, los documentos antecedentes de una resolución en la que las leyes no establezcan un procedimiento administrativo previo.”

(El énfasis es nuestro)

Es decir, se permite el envío del expediente administrativo, con la única condicionante de no incluir dentro del mismo la información que se encuentre clasificada como reservada o gubernamental confidencial, ni los documentos previos a la sustanciación del procedimiento administrativo que se siguió al particular.

Indudablemente, dicho dispositivo legal viene a dotar de mayores oportunidades de defensa al particular en materia fiscal, aunque no así en materia administrativa, ya que únicamente el beneficio de esa ley se instituye a favor de los contribuyentes.

Por lo que, esa posibilidad de enviar el expediente administrativo debería estar regulada no en la ley en comento, sino directamente en el Código Fiscal de la Federación, para que el beneficio se extendiera a todos los ciudadanos y no sólo a los contribuyentes.

Finalmente, el artículo 24, de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, provoca una contracción con el contenido del artículo 209, antepenúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, pues por un lado, el primer dispositivo citado permite el envío del expediente en materia fiscal, pero el artículo 209, lo prohíbe, lo cual provoca incertidumbre en el particular acerca de si puede o no ofrecer como prueba en la demanda el expediente mencionado, mismo que puede ser clave fundamental de su defensa en contra del acto impugnado.

#### **4.5. PRESENTACIÓN Y TRÁMITE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

Respecto a la presentación de la demanda de nulidad remitámonos al artículo 207, del Código Tributario Federal, el cual sostiene en la parte que nos interesa:

**“Artículo 207.-** La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional competente, dentro de los 45 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante.

(...)”

Del contenido del numeral invocado, se desprende que en materia contencioso administrativa, es un requisito ineludible que la demanda se presente ante el Tribunal únicamente en forma escrita, se rechaza la forma oral o por comparencia que se admite en materias como la agraria, el amparo, los conflictos laborales de los trabajadores al servicio del Estado Federal y las materias familiar

y de paz en el Distrito Federal<sup>97</sup>, no obstante ello, a diferencia de dichas materias, se concede al particular la ventaja de presentar su demanda, ya sea de manera directa ante la Sala Regional competente, o bien, por correo certificado cuando su domicilio se encuentre fuera de la sede de dicha Sala, siempre que el envío de la misma se haga desde la ciudad o población en la cual reside el demandante.

Esto último es trascendental, toda vez que, la demanda de nulidad enviada por correo certificado se tendrá por interpuesta ante el Tribunal, en la fecha en que fue depositada en la oficina de correos, empero, si el accionante presenta su demanda desde un lugar distinto al de la población donde reside, se tendrá como presentada la misma en la fecha que se reciba en la oficialía de partes común de la Sala Regional competente, lo cual puede dar lugar a su desechamiento por extemporánea.

El sistema de presentación de la demanda de nulidad por correo certificado ha dado lugar a muchos cuestionamientos acerca de su legalidad, ya que en la práctica se han presentado una serie de problemas que en cierta forma vician esta forma de presentación.

Este concepto [presentación por correo] que era usual en amparo, ya ha dejado de practicarse por las ilegalidades que en muchos casos se presentaban y que derivaban del hecho de que la demanda debía presentarse en un sobre, en el que se hacía constar el sello de recepción de la Oficina de Correos, pero esta constancia no estaba amparada con la firma del empleado del correo que recibía, ni tampoco había enlace entre el sobre y el contenido del mismo, o sea la demanda, y se daban casos en que no coincidía la fecha de la demanda con la que ostentaba el sobre que había sido puesto por la Oficina de Correos, multiplicando la confusión y sobre todo, la deshonestidad.<sup>98</sup>

Un problema relacionado con este aspecto que nos ha tocado observar, es que muchas veces si los accionantes presentan su demanda de nulidad ante la oficina de correos el día cuarenta y cinco del plazo para interponerla, se les entrega un acuse en el que se indica la fecha en que efectuaron su depósito en el correo, empero, si la demanda se presentó ante dicha oficina después de

<sup>97</sup> *Vid supra*, Capítulo III, 3.5., 3.5.1. Requisitos de fondo.

<sup>98</sup> TREVIÑO GARZA, Adolfo J., *op. cit.*, p. 148.

determinada hora, generalmente después de las dos de la tarde, los trabajadores postales estampan en el sobre que contiene la demanda no la fecha de ese día sino la del día siguiente, lo cual provoca que el Magistrado Instructor la deseche, toda vez que, de la fecha estampada en el sobre se advierte que fue presentada en el correo el día 46 del plazo legal previsto en el artículo 207, del Código Fiscal de la Federación, es decir, extemporáneamente, lo cual motiva a que los demandantes vengán en recurso de reclamación exhibiendo como prueba el acuse de recibo entregado por la oficina de correos que ampara la fecha correcta de presentación de la demanda.

No obstante lo anterior, consideramos que el sistema de presentación de la demanda por correo certificado, cumple cabalmente con las garantías de audiencia y debido proceso legal, toda vez que, es una manera útil y sencilla en que los ciudadanos pueden tener acceso a la justicia cuando residan en poblaciones lejanas a la sede del Tribunal, sin necesidad de que se trasladen a la misma para presentar su demanda, máxime tomando en cuenta la estructura actual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual carece de Salas Regionales en algunas de las entidades federativas de la República Mexicana. "Sin embargo, en un afán de dar mayores facilidades a los particulares, subsiste el sistema de presentación de demandas por correo certificado, que en la mayoría de los casos es procedente y conveniente, para dar facilidad a los particulares que viven en lugares lejanos donde no existe tribunal y tienen comunicaciones deficientes."<sup>99</sup>

Ahora bien, un problema que nos preocupa en relación con la redacción actual del artículo 207, del Código Fiscal de la Federación, es el referente a que no prevé que pasaría en el supuesto de que el accionante después de la presentación de su demanda, pero dentro del plazo legal de cuarenta y cinco días para interponer la misma, presenta escritos complementarios en alcance a aquélla, ¿es legal la presentación de tales escritos?

---

<sup>99</sup> *Ibidem.*

Consideramos que sí, ya que el artículo 207, del ordenamiento legal en comento, no impide dicha presentación, y atendiendo al principio de que lo que la ley no prohíbe está permitido, es inconcuso, que los escritos complementarios de la demanda sí pueden presentarse.

Determinado lo anterior, nos surge un segundo cuestionamiento ¿se les debe o no considerar como parte de la demanda?

Evidentemente que sí, ya que esos escritos forman junto con la demanda, una unidad que constituye un conjunto de premisas de hecho y de derecho en contra del acto de autoridad que agravia al ciudadano, siempre y cuando, se presenten dentro del plazo de cuarenta y cinco días hábiles, pues en caso contrario, no podría considerárseles como complemento de la demanda.

Sustenta lo anterior, la tesis número III-PSS-415, dictada por el Pleno del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, consultable en la Revista de dicho órgano jurisdicción, Tercera Época, Año VIII, No. 85, Enero 1995, página 16, la cual sostiene a la letra:

**“DEMANDA.- SE INTEGRA CON LOS ESCRITOS QUE SE PRESENTEN DENTRO DEL TERMINO LEGAL.-** La presentación del escrito de demanda dentro del término de 45 días previsto por el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, no impide a la actora presentar válidamente dentro del mismo término otros escritos y sus anexos los cuales deben considerarse junto con el primer escrito presentado, como un todo que es la demanda. Es posible, en consecuencia, que con un segundo escrito presentado por la actora dentro del termino legal del 207, se anexen documentos no ofrecidos ni exhibidos antes.(14)

Juicio Atrayente No. 163/92/129/92-I.- Resuelto en sesión de 17 de enero de 1995, por mayoría de 6 votos a favor y 2 en contra.- Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete.- Secretario: Lic. Mario Meléndez Aguilera.”

No obstante lo anterior, está medida debe ser utilizada excepcionalmente, pues lo ideal es que una demanda se presente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa perfectamente integrada, es decir, con todos sus requisitos

de fondo, forma y los documentos que se le deben anexar, para evitar la dispersión de los elementos que la conforman y que pueden redundar en alguna situación perjudicial para el accionante. "(...) es conveniente por razón de rigurosidad presentar todos los elementos que constituirán la demanda en un solo escrito inicial, dejando la posibilidad de presentar otros elementos constitutivos en escritos diversos como situación de emergencia (...)"<sup>100</sup>

Sin embargo, el maestro Hugo Carrasco Iriarte<sup>101</sup> advierte que existen juzgadores muy formales en este sentido que no aceptan dicho criterio, por lo cual, propone que el accionante lo defienda por medio del recurso de reclamación y en su caso por juicio de amparo.

Por todo lo anterior, consideramos que el artículo 207, del Código Fiscal de la Federación, debe reforzar dicha posibilidad a fin de evitar que los Magistrados del Tribunal tengan por no presentados indebidamente los escritos complementarios de una demanda, cuando el accionante se vea en la necesidad de presentarlos con el propósito de sustentar debidamente la procedencia de sus pretensiones.

Ahora bien, una vez presentada la demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa empieza el trámite de la misma, lo que podríamos definir como una serie de pasos por los que la demanda debe transitar antes de llegar a la ponencia del Magistrado Instructor a la que fue turnada.

La tramitación de la demanda se da de la siguiente forma:

- a) El particular presenta su demanda en la Oficialía de Partes Común de la Sala Regional competente, o bien, si la deposita en el correo, ésta se recibe en dicha oficina. Una vez presentada, el oficial de

---

<sup>100</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., *op. cit.*, p. 366.

<sup>101</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal*, Décima Tercera Edición, Editorial Themis, México, Distrito Federal, 2003, p. 123.

partes estampa en el escrito un sello en el que se precisa la fecha y hora de recepción, y certifica en el reverso de la última página, los documentos que se acompañan a ésta.

- b) Posteriormente captura los datos más relevantes de la demanda como son el nombre del actor, resolución impugnada y autoridad demandada, en el Sistema Integral de Control de Juicios, el cual se va a encargar de asignar a que Sala Regional y Magistrado le corresponde por turno conocer de dicha demanda, claro, sólo en el caso de que se trate de regiones donde exista más de una sala. (V.g. Salas Regionales Metropolitanas e Hidalgo-México)
- c) Cumplida con esta tarea, el oficial de partes turna la demanda y sus anexos a la ponencia del Magistrado correspondiente.
- d) El archivista adscrito a la ponencia del Magistrado Instructor, recibe la demanda por Sistema y físicamente, estampa un sello de recepción en el que consta la fecha y hora, y elabora el expediente en el cual deben estar cosidos tanto las constancias originales como las copias que se van a utilizar para el traslado de ley.
- e) Finalmente, el archivista turna la demanda al secretario de acuerdos correspondiente, para que éste valide en el Sistema Integral de Control de Juicios la información relativa a la misma, de acuerdo con lo previsto en el artículo 32, fracción I, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En este rubro no nos encontramos realmente con aspectos que vicien la presentación de la demanda, pues generalmente el procedimiento descrito se hace lo más rápido y escrupulosamente posible, a fin de evitar errores que afecten el control de los juicios en trámite ante el Tribunal.

#### **4.6. DEMANDA DE NULIDAD ANTE EL MAGISTRADO INSTRUCTOR.**

El artículo 8, Constitucional prescribe que a toda petición que eleven los gobernados a las autoridades del Estado, deberá recaer un acuerdo escrito de dichas autoridades, siempre y cuando la petición se formule por escrito y de manera pacífica y respetuosa. Asimismo, el artículo 17, de la Carta Magna, ordena que toda persona tendrá derecho a que se le administre justicia por tribunales que resolverán la controversia en forma pronta, imparcial y completa, en los términos y plazos prescritos por las leyes. Luego entonces, si los tribunales son autoridades del Estado, es inconcuso que, a las peticiones que los particulares les formulen para solicitar la impartición de justicia en un caso concreto, debe recaer un acuerdo escrito, máxime tratándose del primer acto por el que inicia un proceso, es decir, la demanda.

En esta tesitura, de acuerdo con los numerales 208, penúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación y 36, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Magistrado Instructor tiene la facultad de emitir el acuerdo que recaea a una demanda de nulidad, en alguno de los tres sentidos siguientes:

- a) Admitiendo la demanda en los términos propuestos.
- b) Previeniendo al promovente para que la aclare o complemente.
- c) Desechándola o teniéndola por no presentada cuando no cumpla con los requisitos legales exigidos.

##### **4.6.1. Auto de admisión.**

La admisión de una demanda en el juicio contencioso administrativo federal implica el inicio del proceso, o del camino a través del cual se va a dar solución a una controversia, aplicando una ley general, abstracta e impersonal al caso concreto.



Sin embargo, el hecho de que el Tribunal supracitado admita una demanda, no significa que las pretensiones enunciadas en la misma sean fundadas, ya que lo fundado o infundado de éstas, se va a determinar en la sentencia definitiva. La admisión sólo se refiere a tener por interpuesta la demanda que ha cumplido con los presupuestos procesales necesarios, por tal motivo, no debe confundirse la “admisión” de la demanda con la “procedencia” de las pretensiones exigidas por el accionante, toda vez que, pueden existir demandas admitidas pero cuyas pretensiones son infundadas, y viceversa.

Ahora bien, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa admitirá una demanda siempre y cuando cumpla con los requisitos exigidos por los artículos 73, fracción XXIX-H, de la Ley Fundamental, 208, 209 del Código Fiscal de la Federación y 11, primer párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal mencionado, así como que no existan impedimentos jurídicos o de hecho que imposibiliten el ejercicio de la acción a través de la demanda, o bien, cuando las irregularidades advertidas en la misma hayan sido subsanadas por el enjuiciante en el momento procesal oportuno.

#### **4.6.2. Auto de prevención.**

La prevención es “la acción de prevenir y significa preparar con anticipación una cosa, así como prever un daño o peligro; también significa advertir o avisar.”<sup>102</sup> La prevención no es otra cosa que el señalamiento que el órgano jurisdiccional en comento efectúa al actor, indicándole que su libelo de demanda adolece de irregularidades o carece de los requisitos previstos en la ley para poder admitirla, otorgándole al efecto un término perentorio de cinco días con el propósito de que subsane dichas irregularidades.

---

<sup>102</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos, *op. cit.*, p. 176.

Ahora bien, el Tribunal podrá requerir al actor, cuando advierta que la demanda es oscura o irregular, o bien, cuando en la misma no se hayan precisado a las autoridades demandadas, los hechos, las pruebas que ofrezca, el nombre y domicilio del tercero interesado, lo que se pida, o no se hayan exhibido los documentos a que se refiere el artículo 209, del Código Fiscal de la Federación.

Finalmente, es preciso señalar que en términos generales se va a formular requerimiento a la parte actora por una sola vez, siendo la consecuencia lógica de la falta de cumplimiento a tal requerimiento, el desechamiento o la no presentación de la demanda.

#### **4.6.3. Auto de desechamiento o de tener por no presentada.**

El desechamiento de una demanda implica la no admisión de la misma por alguna causa que tenga relación directa con la pretensión solicitada, en tanto que, el tenerla por no presentada constituye también su no admisión pero por aspectos formales.

Entre los motivos principales por los cuales el juzgador puede dictar un auto de desechamiento, encontramos el que en la demanda no se indique el nombre del actor, la resolución impugnada y los conceptos de impugnación, o bien, cuando se configure alguna causal de improcedencia prevista en el artículo 202, del Código Tributario Federal, en cambio, puede tenerse por no presentada cuando no se haya firmado, o cuando a pesar de haber mediado un auto de prevención o requerimiento, el actor no haya precisado los requisitos que se le solicitaron.

#### **4.6.4. Problemática relacionada a la admisión de la demanda.**

El problema que encontramos en relación con este tema es referente al auto de requerimiento, en el cual, en ciertos casos, las facultades del Magistrado Instructor se encuentran limitadas.

De acuerdo con los párrafos penúltimo de los artículos 208 y 209, del Código Fiscal de la Federación, se puede requerir a las partes en juicio para que aclaren o completen su demanda, es decir, si el escrito de demanda adolece de alguno de los requisitos previstos en el artículo 208, del ordenamiento legal citado con excepción de los comprendidos en las fracciones I, II y VI, o bien, si el accionante no acompaña junto con el mismo los documentos ordenados por el numeral 209, del Código en comento.

En este orden de ideas, podemos advertir que cuando el enjuiciante presenta su demanda y no acompaña el documento con el cual acredite su personería, el Magistrado Instructor le apercibirá en el sentido de que si no presenta el documento mencionado o no señala el número de registro del mismo ante la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se desechará la demanda, con lo cual verificamos que el acreditamiento de la personería es un elemento sustancial de la procedencia de la demanda, es decir, si el actor en el término fijado por el Tribunal no cumplimenta la prevención, el efecto será que la misma sea desechada sin que sus pretensiones sean resueltas en juicio.

Ahora bien, en el caso de que el actor no cumpla con un requisito secundario o accidental de la demanda, como lo es, la mención de los hechos, de lo que se pida o que no anexe una de las pruebas ofrecidas, entre otros, el Magistrado Instructor le va a requerir para que en el término de cinco días cumpla con dichos requisitos, ya que en caso de no hacerlo se tendrá por no presentada la demanda, o en el caso de las pruebas, por no ofrecidas.

Bajo este contexto podemos preguntarnos ¿Qué sucedería en el caso de que al momento de presentar la demanda el promovente, no exhiba el documento para acreditar su personería en juicio y una de las pruebas que ofreció? En principio debemos decir, que las consecuencias jurídicas de la omisión de tales requisitos son diversas como lo señalamos anteriormente, es decir, si no se exhibe el documento para acreditar la personería, se desecha la demanda; en cambio, si no se exhiben las pruebas, se tienen únicamente por no ofrecidas sin alterar la procedencia de la demanda.

De acuerdo con lo anterior, y de una interpretación formal del texto de los artículos 208 y 209, del Código Fiscal de la Federación, podemos concluir que de presentarse un caso como el anterior, el Magistrado deberá requerir dos veces al accionante, es decir, primero para que presente el documento con el cual acredite su personería, o indique el número de registro del mismo que obra en la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal supracitado, y una vez que cumpla tal requisito y el Magistrado Instructor tenga certeza de su personería, requerirle la prueba que no exhibió, pues sería ilógico requerirle un requisito secundario, cuando no ha cumplido con un requisito sustancial tan importante como es el acreditamiento de su personería en juicio.

Sin embargo, tal proceder es impráctico y retrasa el curso de los juicios, porque lo recomendable sería que sólo se requiriera una vez al promovente por todos los elementos de los que carezca su demanda, sean sustanciales o secundarios, sin embargo, los Magistrados no pueden, en teoría, proceder en la forma sugerida, ya que deben ajustarse a las prescripciones de la ley, lo cual provoca incumplimiento del principio de economía procesal y de la garantía de justicia pronta y expedita consagrada a favor de los ciudadanos.

## PROPUESTA

1.- Reformar el **artículo 207, del Código Fiscal de la Federación** con el objeto de:

- a) Mantener el plazo genérico de cuarenta y cinco días hábiles para interponer la demanda, ya que no se considera conveniente su reducción, pues el mismo es razonable para que en una materia tan especializada como la justicia fiscal administrativa, el accionante pueda formular debidamente su defensa en contra del acto de autoridad que lo agravia.
- b) Que se haga alusión a todos los plazos, genérico y excepcionales, en que puede interponerse una demanda de nulidad, con el fin de evitar la dispersión de los mismos, así como la confusión que origina en los litigantes la manera en que se computa el término de cuarenta y cinco días hábiles para presentar la demanda respecto de actos emitidos con fundamento en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, garantizado así el derecho de defensa de los ciudadanos.
- c) Establecer la posibilidad de que los demandantes ante el surgimiento de alguna cuestión eventual que sea de relevancia para su defensa en contra del acto de autoridad, puedan presentar durante el plazo para interponer la demanda de nulidad, escritos complementarios a la misma, con el objeto de garantizar debidamente su derecho de defensa y evitar que por un criterio excesivamente formal de los Magistrados Instructores, se tengan por no presentados tales escritos.

La reforma mencionada debe realizarse en los términos siguientes:

## **TEXTO VIGENTE**

**Artículo 207.-** La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional competente, dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante.

Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorables para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

(...)

## **REFORMA PROPUESTA**

**Artículo 207.-** La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional competente, dentro de los plazos siguientes:

**I. Cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.**

**II. Treinta días naturales cuando se impugnen requerimientos de pago de fianzas que garanticen obligaciones no fiscales, de acuerdo con lo previsto por el artículo 95, fracción V, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.**

**III. Noventa días hábiles en el caso de que en el acto impugnado no se hayan precisado los medios de defensa que el particular tiene en contra de dicho acto, según lo previsto por el artículo 24, de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.**

**IV. Cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando la autoridad administrativa pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorables para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.**

**V. En cualquier tiempo después de que hayan transcurrido los plazos previstos en los artículos 37 y 131, de este Código, cuando se impugne una negativa ficta.**

**Para computar el plazo previsto en la fracción I de este artículo, cuando se impugnen actos emitidos con**

**fundamento en Ley Federal de Procedimiento Administrativo o en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el demandante deberá considerar la fecha en que dichos ordenamientos legales prescriben que surte sus efectos la notificación de los actos impugnables.**

**El accionante podrá presentar escritos complementarios a su demanda, siempre y cuando, lo haga dentro de los plazos previstos para la interposición de la misma. Los escritos de esta naturaleza presentados fuera de dichos plazos se tendrán por no presentados.**

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante.

-(...)

**2.- Reformar el artículo 208, fracción I, penúltimo y último párrafos, del Código Tributario Federal, a fin de:**

- a) Ordenar que el demandante señale domicilio dentro de la sede de la Sala Regional competente y no en la jurisdicción de la misma, lo cual hará más ágil el curso del proceso al practicarse las notificaciones en forma personal y no por medio de correo certificado.
  
- b) Extender la figura del requerimiento o prevención respecto de los requisitos de la demanda contemplados en las fracciones I, II y VI, del numeral en comento, relativos al nombre del demandante, la indicación

de la resolución impugnada y la formulación de los conceptos de impugnación, con el objeto de respetar las garantías de audiencia, debido proceso legal, así como el derecho de defensa de los ciudadanos.

- c) Facultar a los Magistrados Instructores para que puedan requerir elementos sustanciales y secundarios de la demanda en un mismo auto de requerimiento o prevención.

Las reformas propuestas deben efectuarse en los términos siguientes:

**TEXTO VIGENTE**  
**Código Fiscal de la Federación**

**Artículo 208.-** La demanda deberá indicar:

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

II. La resolución que se impugna.

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

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

V. Las pruebas que ofrezca.

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

VI. Los conceptos de impugnación.

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

**REFORMA PROPUESTA**  
**Código Fiscal de la Federación**

**Artículo 208.-** La demanda deberá indicar:

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

II. La resolución que se impugna.

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

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

V. Las pruebas que ofrezca.

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

VI. Los conceptos de impugnación.

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



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

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

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

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

**Cuando se omita alguno de los requisitos anteriores, el Magistrado Instructor requerirá al accionante para que dentro del plazo de cinco días hábiles cumpla con los mismos. Si a pesar de dicho requerimiento, el demandante omite indicar su nombre o los datos precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. En cambio, si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.**

En el supuesto de que el demandante no señale domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional que corresponda, se le requerirá para que en el plazo precisado en el párrafo que antecede lo haga, apercibido de que en caso de incumplimiento, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en el sitio visible de la propia sala.

Cuando el magistrado advierta que la demanda carece de alguno o algunos de los requisitos indicados en este numeral, y de alguno o algunos de los documentos precisados en el artículo 209, de este Código, podrá requerir en el mismo auto todos los elementos faltantes.

**3.- Reformar el artículo 209, antepenúltimo párrafo, del Ordenamiento Tributario Federal, con la finalidad de:**

- a) Permitir que el actor pueda solicitar copia certificada de las pruebas que obran en poder de la autoridad, el mismo día de la interposición de la demanda, eliminado así el exorbitante requisito de que debían ser solicitadas cinco días antes de su presentación, a fin de respetar las garantías de audiencia y debido proceso legal del justiciable.
- b) Permitir el envío del expediente administrativo cuando se ofrezca como prueba dentro de la demanda, con el objeto de que este numeral sea acorde con el artículo 24, de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, pero además que con ello se garantice debidamente el derecho de defensa no sólo de los contribuyentes sino de otros ciudadanos afectados por una actividad administrativa distinta a la fiscal.

La reforma propuesta debe realizarse en los siguientes términos:

#### TEXTO VIGENTE

**“Artículo 209.-** El demandante deberá adjuntar a su demanda:

(...)

VII. Las pruebas documentales que ofrezca.

(...)

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos

#### REFORMA PROPUESTA

**“Artículo 209.-** El demandante deberá adjuntar a la demanda:

(...)

VII. Las pruebas documentales que ofrezca.

(...)

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. **Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe a la demanda copia de la solicitud**

cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

(...)"

**debidamente presentada, incluso del mismo día de la interposición de la demanda.** Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias.

**Cuando así lo solicite el accionante, se requerirá a la autoridad para que remita al momento de dar contestación a la demanda, el expediente administrativo. Se entiende como expediente administrativo, aquél que se encuentra integrado por la documentación que corresponda al inicio del procedimiento que dio origen al acto impugnado, los actos jurídicos posteriores y la propia resolución impugnada.**

(...)

4.- Derogar la **fracción XIV, del artículo 2º, de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente**, con el propósito de que el domicilio a señalarse dentro de la demanda para oír notificaciones, sea el precisado en el fracción I, del artículo 208, del Código Fiscal de la Federación, es decir, dentro de la sede de la Sala competente, pues el sistema propuesto en la ley citada, provocaría el retraso de los juicios.

#### **TEXTO VIGENTE**

**Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.**

**"Artículo 2.-** Son derechos generales de los contribuyentes los siguientes:

(...)

#### **REFORMA PROPUESTA**

**Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.**

**"Artículo 2.-** Son derechos generales de los contribuyentes los siguientes:

(...)

**XIV.** Derecho a señalar en el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como domicilio para recibir notificaciones, el ubicado en cualquier

**XIV. Derogada."**

parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala competente de dicho Tribunal, en cuyo caso el señalado para recibir notificaciones deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala.”

5.- Como soluciones complementarias a la regulación, tramitación y admisión de la demanda en el juicio contencioso administrativo federal, se propone:

- a) Reformar el título VI, del Código Fiscal de la Federación, a fin de que aspectos tales como las notificaciones por correo y el emplazamiento a juicio de autoridades que sólo se adhieren a la contestación de la demanda, sean adecuados de tal manera que no retrasen el desarrollo del proceso.
- b) Mantener el sistema de presentación de demandas por medio de correo certificado, ya que ante la carencia de Salas Regionales en todos los estados de la República, éste es un medio cómodo y poco gravoso para que el particular pueda ejercitar la acción de nulidad en contra del acto que lo agravia, con lo cual se respetan las garantías de audiencia, debido proceso legal y justicia consagradas en los artículos 14 y 17, Constitucionales.
- c) Finalmente, establecer cuando menos, una Sala Regional en las entidades federativas donde no existen (Baja California Sur, Campeche, Colima, Durango, Hidalgo, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas), para desahogar la carga de trabajo de las actuales Salas Regionales, y así lograr una justicia pronta y expedita.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- El juicio contencioso administrativo federal es un instrumento de importancia capital para que el particular pueda hacer frente a los actos de las autoridades administrativas que trastoquen su esfera jurídica, el cual sigue el sistema administrativo o francés inspirado en la independencia de los poderes del Estado, de tal manera que el Poder Judicial no juzgue los actos del Ejecutivo ni viceversa, para que ninguno quede supeditado al otro.

SEGUNDA.- El contencioso administrativo federal se integra por una serie de fases concatenadas que buscan como resultado el dictado de una sentencia que reconozca la validez o declare la nulidad de un acto, o bien, reconozca un derecho subjetivo a favor del ciudadano, cuya fase inicial o "primer eslabón" lo constituye la demanda de nulidad.

TERCERA.- La demanda es un acto jurídico por el que se ejercita la acción de nulidad y se determinan diversas situaciones jurídicas dentro del proceso, las cuales dirigen y limitan el curso del mismo, por tanto, para formular adecuadamente una demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es necesario que se cumplan con los principios y requisitos que prevén los ordenamientos jurídicos vigentes aplicables a la materia.

CUARTA.- La regulación actual de la demanda en el Código Fiscal de la Federación enfrenta problemas serios que conculcan básicamente las garantías de audiencia, debido proceso legal y justicia pronta y expedita consagradas en los artículos 14 y 17, Constitucionales.

QUINTA.- La demanda de nulidad prevé plazos de interposición más cortos que en otras materias del derecho, con excepción del plazo de quince días para promover juicio de amparo en el supuesto previsto en el artículo 21, de la ley de la materia.

**SEXTA.-** La reducción del plazo genérico de cuarenta y cinco días hábiles previsto en el artículo 207, del Código Fiscal de la Federación, para interponer la demanda de nulidad, no traerá justicia pronta y expedita, sino un fuerte rezago en las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero sobre todo, una disminución en la calidad de la justicia impartida por dicho órgano jurisdiccional.

**SÉPTIMA.-** La impartición de justicia pronta y expedita no depende de la reducción del plazo genérico de cuarenta y cinco días hábiles, sino más bien, de una modificación en la estructura del juicio contencioso administrativo y del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

**OCTAVA.-** El artículo 207, del Código Tributario Federal, no prevé todos los plazos para interponer la demanda de nulidad, ni especifica la manera en que se computa el plazo genérico de cuarenta y cinco días hábiles cuando se impugnen actos fundados en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, lo cual restringe el acceso a la justicia por parte del ciudadano.

**NOVENA.-** Los requisitos que exige el artículo 208, del Código Fiscal de la Federación, para la formulación de la demanda coinciden en lo general con los previstos por otros ordenamientos legales adjetivos, sin embargo, la demanda contenciosa administrativa es más formal porque a diferencia de la materia de amparo, agraria, conflictos laborales de los trabajadores al servicio de la Federación, justicia de paz y familiar del Distrito Federal, sólo puede ser formulada por escrito y no en forma oral o por comparecencia.

**DÉCIMA.-** Los requisitos de forma de la demanda en otras materias procesales, tales como proemio, capítulo de hechos, capítulo de derecho y puntos

petitorios, son los mismos que se requieren para la exposición clara y precisa de la demanda en el contencioso administrativo federal.

DÉCIMA PRIMERA.- Los términos “sede” y “jurisdicción” se encuentran indebidamente empleados como sinónimos en la fracción I y último párrafo del artículo 208, del Código Fiscal Federal, lo cual provoca falta de certeza en el particular acerca de cuál es el lugar en el que debe señalar domicilio en su demanda para oír notificaciones.

DÉCIMA SEGUNDA.- El artículo 208, penúltimo y último párrafos del Código Fiscal de la Federación, no prevén, sin razón jurídica alguna pues otros ordenamientos legales adjetivos no contemplan una excepción similar, el requerimiento o prevención para que el particular complete su demanda cuando haya sido omiso en indicar su nombre o domicilio para oír notificaciones en la sede de la Sala competente, la resolución o resoluciones que impugna y los conceptos de impugnación, con lo cual se trastocan las garantías de audiencia y debido proceso legal, así como el derecho de defensa del ciudadano.

DÉCIMA TERCERA.- El artículo 209, antepenúltimo párrafo, del ordenamiento legal en cita, trastoca las garantías de audiencia y debido proceso legal del ciudadano, al exigir que la solicitud de copia certificada de las pruebas que se ofrezcan en el escrito de demanda debe formularse a la autoridad cinco días antes de la presentación del referido recurso, porque aparte de que ningún otro ordenamiento legal adjetivo prevé una situación similar, la misma implica una reducción del plazo de defensa del particular.

DÉCIMA CUARTA.- El artículo 209, antepenúltimo párrafo, del ordenamiento legal supracitado, priva al ciudadano de mejorar su defensa en contra del acto que lo agravia, al prohibir el envío del expediente administrativo cuando se ofrezca como prueba en la demanda de nulidad.

DÉCIMA QUINTA.- El sistema de presentación de la demanda por correo certificado previsto en el artículo 207, del Código Fiscal de la Federación, garantiza el acceso a la justicia por parte de los particulares que residen en poblaciones lejanas a la sede del Tribunal, a pesar de ser un sistema que entraña diversos problemas prácticos.

DÉCIMA SEXTA.- Los escritos complementarios a la demanda que se presenten dentro del plazo legal para interponerla, deben ser considerados como parte integrante de la misma, por lo que, el Magistrado Instructor no puede tenerlos por no presentados sólo por el hecho de que no se hayan presentado junto con la demanda.

DÉCIMA SÉPTIMA.- El procedimiento de tramitación de la demanda es sencillo y rápido, por lo cual cumple con el principio de economía procesal y con la garantía de justicia pronta y expedita consagrada en el artículo 17, Constitucional.

DÉCIMA OCTAVA.- El artículo 208, del Código Fiscal de la Federación, trastoca el principio de economía procesal y la garantía de justicia pronta y expedita consagrada en el artículo 17, Constitucional, al constreñir al Magistrado Instructor a requerir dos veces al accionante cuando no cumpla al mismo tiempo con elementos sustanciales y secundarios de la demanda.



## BIBLIOGRAFÍA

- OBRAS CONSULTADAS.

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial. Primera Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1999, Tomo II.
- 2.- ALSINA, Hugo, Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial. Segunda Edición, Editorial EDIAR, Buenos Aires, Argentina, 1963.
- 3.- ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Procesal Civil. Sexta Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1998.
- 4.- BECERRA BAUTISTA, José, El Proceso Civil en México. Décimo Sexta Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1999.
- 5.- BRISEÑO SIERRA, Humberto, Derecho Procesal Fiscal. Regímenes Federal y Distrital Mexicanos. Segunda Edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, Distrito Federal, 1990.
- 6.- BUITRAGO, J. Ignacio y DRAMIS, M. Fernando, Elementos de Derecho Administrativo. Primera Edición, Editorial Oxford University Press, Buenos Aires, Argentina, 1999.
- 7.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo. Trigésimo Octava Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 2001.
- 8.- CARRASCO IRIARTE, Hugo, Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal. Décima Tercera Edición, Editorial Themis, México, Distrito Federal, 2003.

- 9.- CARRILLO FLORES, Antonio, La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México. Primera Edición, Tribunal Fiscal de la Federación, México, Distrito Federal, 2000.
- 10.- CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, Derecho Procesal Administrativo. Primera Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, Distrito Federal, 2001.
- 11.- CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, Derecho Tributario. Primera Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, Distrito Federal, 2002.
- 12.- CHAPUS, René, Droit Administratif. Décima Cuarta Edición, Editorial Montchrestien, Paris, Francia, 2000, Tomo I.
- 13.- CHIOVENDA, Giuseppe, Instituciones de Derecho Procesal Civil. (Traducción E. Gómez Orbaneja), Primera Edición, Editorial Jurídica Universitaria, México, Distrito Federal, 2001.
- 14.- COLEGIO NACIONAL DE PROFESORES E INVESTIGADORES DE DERECHO FISCAL, Justicia Administrativa. Primera Edición, Editorial Trillas, México, Distrito Federal, 1987.
- 15.- COUTURE, Eduardo J., Fundamentos de Derecho Procesal Civil. Primera Edición, Editorial B de F, Julio Cesar Fraira-Editor, Montevideo, Uruguay, 2002.
- 16.- COUTURE, Eduardo J., Vocabulario Jurídico. Sexta Reimpresión, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1988.

- 17.- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario. Cuarta Edición, Editorial Limusa, México, Distrito Federal, 2003.
- 18.- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo Segundo Curso. Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 2001.
- 19.- DUPUIS, Georges, *et al.*, Droit Administratif. Séptima Edición, Ediciones Dalloz, Paris, Francia, 2000.
- 20.- ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A., El Juicio de Lesividad y Otros Estudios. Primera Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 2002.
- 21.- FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, Código Fiscal de la Federación, Comentarios y Anotaciones. Primera Edición, Editorial Gasca Sicco, México, Distrito Federal, 2004.
- 22.- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *et al.*, Curso de Derecho Administrativo II. Sexta Edición, Editorial Civitas, Madrid, España, 1999.
- 23.- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésimo Novena Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1998.
- 24.- GÓMEZ LARA, Cipriano, Derecho Procesal Civil. Quinta Edición, Editorial Harla, México, Distrito Federal, 1991.
- 25.- GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso. Novena Edición, Editorial Oxford University Press, México, Distrito Federal, 1996.

- 26.- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo*. Segunda Edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1963.
- 27.- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*. Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1997.
- 28.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*. Décima Tercera Edición, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, Distrito Federal, 1999, Tomos II y IV.
- 29.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Primera Edición, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, Distrito Federal, 2000, Tomo XI.
- 30.- INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *El Contencioso Administrativo México-Francia. Memoria del Seminario Internacional 1999*. Primera Edición, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, Distrito Federal, 2001.
- 31.- KAYE, Dionisio y KAYE TRUEBA, Christian, *Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo*. Primera Reimpresión, Editorial Themis, México, Distrito Federal, 2002.
- 32.- LÓPEZ MONRROY, José de Jesús, *Sistema Jurídico del Common Law*. Primera Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 2000.
- 33.- LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*. Octava Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 2002.

- 34.- MARGADANT, Guillermo F., El Derecho Privado Romano. Vigésima Cuarta Edición, Editorial Esfinge, Naucalpan, México, 1999.
- 35.- MARGAIN MANAUTOU, Emilio, De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. Octava Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 2001.
- 36.- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control de la Administración Pública. Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Distrito Federal, 2002.
- 37.- MORRAND-DEVILLER, Jacqueline, Cours de Droit Administratif. Sexta Edición, Editorial Montchrestien, París, Francia, 1999.
- 38.- OVALLE FAVELA, José, Derecho Procesal Civil. Octava Edición, Editorial Oxford University Press, México, Distrito Federal, 1999.
- 39.- PALLARES, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil. Vigésima Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1999.
- 40.- REJTMAN FARAH, Mario, Impugnación Judicial de la Actividad Administrativa. Primera Edición, Editorial La Ley, Buenos Aires, Argentina, 2000.
- 41.- RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, Derecho Fiscal. Segunda Edición, Editorial Oxford University Press, México, Distrito Federal, 1999.
- 42.- RUEDA DEL VALLE, Iván, La Negativa Ficta. Segunda Edición, Editorial Themis, México, Distrito Federal, 2000.

- 43.- SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad y Amparo en Materia Fiscal y Administrativa. Doctrina y Jurisprudencia. Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 2001.
- 44.- SENDRA, Vicente Gimeno, *et al.*, Curso de Derecho Procesal Administrativo. Primera Edición, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 1992.
- 45.- TREVIÑO GARZA, Adolfo J., Tratado de Derecho Contencioso Administrativo. Primera Edición, Editorial Porrúa, México, Distrito Federal, 1997.
- 46.- TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, Congreso Internacional de Justicia Administrativa. LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación. Primera Edición, México, Distrito Federal, 1997.
- 47.- TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, Reformas al Tribunal Fiscal de la Federación. Primera Edición, México, Distrito Federal, 1996.
- 48.- Enciclopedia Jurídica Omeba, Primera Edición, Editorial Driskill, Buenos Aires, Argentina, 1979.

- HEMEROGRAFÍA.

- 1.- ÁNGELES ENRÍQUEZ, Rubén, ESQUIVEL CAMACHO, Victorino y TOSCANO TOSCANO, Avelino C., "Requisitos de la Demanda", en XI Reunión Nacional de Magistrados, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, Distrito Federal, 2002.

- 2.- CARRILLO MÁYNEZ, Héctor, GARCÍA HERNÁNDEZ, Luis Moisés y URBY GENEL, Nora Elizabeth, "Las partes en el juicio contencioso administrativo", en XI Reunión Nacional de Magistrados, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, Distrito Federal, Agosto 2002.
- 3.- FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, "La demanda y la ampliación de la demanda", en Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa. Especialización en Materia Procesal Fiscal. Guía de Estudio. Modulo VI, Primera Parte, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, Distrito Federal, 2000, Tomo III.
- 4.- GARCÍA PADILLA, Miguel Ángel, "Requisitos de la demanda", en XI Reunión Nacional de Magistrados. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, Distrito Federal, 2002.
- 5.- GÓMEZ MUÑOZ, Ma. Isabel, "La improcedencia y sobreseimiento", en Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa. Especialización en Materia Procesal Fiscal. Guía de Estudio. Modulo VI, Primera Parte, Tribunal Fiscal de la Federación, México, Distrito Federal, 2000, Tomo III.
- 6.- HALLIVIS PELAYO, Manuel Luciano, "Los alegatos y el cierre de instrucción en el juicio contencioso administrativo federal", en Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa. Especialización en Materia Procesal Fiscal. Guía de Estudio. Modulo VI, Primera Parte, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, Distrito Federal, 2000, Tomo III.
- 7.- RODRÍGUEZ PAVÓN, Eugenia, "Eficacia del contencioso administrativo federal y sus perspectivas de avance", en XIII Reunión Nacional de

Magistrados, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, Distrito Federal, 2005.

8.- ROSASLANDA MARTÍNEZ, Sergio, "Procedibilidad de la demanda y de la contestación en el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación", en IV Reunión Nacional de Magistrados: El Procedimiento Contencioso Administrativo, Tribunal Fiscal de la Federación, México, Distrito Federal, 1996.

9.- TREVIÑO MARTÍNEZ, Jorge, "El contencioso administrativo a la luz de un sistema integral y coherente de impartición de justicia en el Estado Mexicano", en XIII Reunión Nacional de Magistrados, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, Distrito Federal, 2005.

10.- VILLALOBOS ORTÍZ, Ma. del Consuelo, "La Sentencia en el Juicio Contencioso Administrativo Federal", en Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa. Especialización en Materia Procesal Fiscal. Guía de Estudio. Modulo VI, Segunda Parte, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, Distrito Federal, 2000, Tomo III.

- ACUERDOS.

1.- Acuerdo del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, número G/25/98.

2.- Acuerdo del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, número G/11/99.

3.- Acuerdo del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, número G/8/2000.



4.- Acuerdo del Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, número G/10/2001.

5.- Acuerdo del Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, número G/43/2001.

- FUENTES LEGISLATIVAS.

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2005.

2.- Ley de Amparo 2005.

3.- Ley de Coordinación Fiscal 2005.

4.- Ley de Fiscalización Superior de la Federación 2005.

5.- Ley Federal de Instituciones de Fianzas 2005.

6.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo 2005.

7.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 2005.

8.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos 2005.

9.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 2005.

10.- Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa Española.

- 11.- Ley 11683, de la Nación Argentina.
- 12.- Código Federal de Procedimientos Civiles 2005.
- 13.- Código Fiscal de la Federación 1981.
- 14.- Código Fiscal de la Federación 2001.
- 15.- Código Fiscal de la Federación 2005.
- 16.- Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 2005.
- 17.- Diario Oficial de la Federación, 31 de agosto de 1936.
- 18.- Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1938.
- 19.- Diario Oficial de la Federación, 19 de enero de 1967.
- 20.- Diario Oficial de la Federación, 2 de febrero de 1978.
- 21.- Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1981.
- 22.- Diario Oficial de la Federación, 13 de julio de 1982.
- 23.- Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1983.
- 24.- Diario Oficial de la Federación, 10 de agosto de 1987.
- 25.- Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1988.

26.- Diario Oficial de la Federación, 22 de diciembre de 1993.

27.- Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1994.

28.- Diario Oficial de la Federación, 15 de diciembre de 1995.

29.- Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1996.

30.- Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2000.

31.- Diario Oficial de la Federación, 23 de junio de 2005.

- EJECUTORIAS.

1.- Amparo directo en revisión No. 1328/94.

2.- Amparo directo en revisión No. 628/95.

- FUENTES ELECTRÓNICAS.

1.- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, CD Justicia Fiscal y Administrativa, 2005.