



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

---

**“EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY FEDERAL  
DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO Y EL PRINCIPIO DE  
IGUALDAD PROCESAL ENTRE LAS PARTES EN  
EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:**

**FERIA LÓPEZ PEDRO**

**ASESORA: LIC. ALICIA LARA OLIVARES**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## INDICE

<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>1</b>
--------------------------	----------

### CAPITULO 2

#### ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

<b>1.1</b>	<b>ORIGENES DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>4</b>
<b>1.2</b>	<b>LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LEY LARES).....</b>	<b>14</b>
<b>1.3</b>	<b>LA CONSTITUCIÓN DE 1857.....</b>	<b>15</b>
<b>1.4</b>	<b>LA TESIS DE VALLARTA.....</b>	<b>16</b>
<b>1.5</b>	<b>LA CONSTITUCION DE 1917.....</b>	<b>17</b>
<b>1.6</b>	<b>PERIODO DE 1936 A 1981.....</b>	<b>19</b>
<b>1.7</b>	<b>TRASFORMACION A TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>33</b>
<b>1.7.1</b>	<b>BASE CONSTITUCIONAL.....</b>	<b>34</b>
<b>1.7.2</b>	<b>ESTRUCTURA.....</b>	<b>38</b>
<b>1.7.3</b>	<b>COMPETENCIA.....</b>	<b>42</b>
<b>1.7.4</b>	<b>DEFINICION DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>49</b>

### CAPITULO 2

#### LOS PRINCIPIOS PROCESALES

<b>2.1</b>	<b>PRINCIPIO DE IGUALDAD.....</b>	<b>51</b>
<b>2.2</b>	<b>PRINCIPIO DE LEGALIDAD.....</b>	<b>53</b>
<b>2.3</b>	<b>PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURIDICA.....</b>	<b>55</b>

<b>2.4</b>	<b>PRINCIPIO DE CONGRUENCIA DE SENTENCIAS.....</b>	<b>58</b>
<b>2.5</b>	<b>PRINCIPIO DE ACUMULACIÓN EVENTUAL.....</b>	<b>60</b>
<b>2.6</b>	<b>PRINCIPIO DE ECONOMIA PROCESAL.....</b>	<b>64</b>
<b>2.7</b>	<b>PRINCIPIO DE EVENTUALIDAD.....</b>	<b>65</b>
<b>2.8</b>	<b>PRINCIPIO DE ADQUISICION.....</b>	<b>66</b>
<b>2.9</b>	<b>PRINCIPIO DE CONCENTRACION.....</b>	<b>66</b>
<b>2.10</b>	<b>PRINCIPIO DE CONSUMACION PROCESAL.....</b>	<b>67</b>
<b>2.11</b>	<b>PRINCIPIO DE EFICACIA PROCESAL.....</b>	<b>67</b>
<b>2.12</b>	<b>PRINCIPIO DE INMEDIACION.....</b>	<b>68</b>
<b>2.13</b>	<b>PRINCIPIO DE PROTECCION.....</b>	<b>68</b>
<b>2.14</b>	<b>PRINCIPIO DE SUBSTANCIACIÓN.....</b>	<b>68</b>
<b>2.15</b>	<b>PRINCIPIO DE ADAPTACION.....</b>	<b>69</b>

### **CAPITULO 3**

#### **JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL**

<b>3.1</b>	<b>PARTES EN EL JUICIO.....</b>	<b>70</b>
<b>3.2</b>	<b>IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.....</b>	<b>72</b>
<b>3.3</b>	<b>IMPEDIMENTO Y EXCUSAS.....</b>	<b>78</b>
<b>3.4</b>	<b>LA DEMANDA.....</b>	<b>78</b>
<b>3.5</b>	<b>LA CONTESTACION.....</b>	<b>83</b>
<b>3.6</b>	<b>LOS INCIDENTES.....</b>	<b>87</b>
<b>3.7</b>	<b>LAS PRUEBAS.....</b>	<b>91</b>
<b>3.8</b>	<b>LA SENTENCIA.....</b>	<b>101</b>
<b>3.9</b>	<b>MEDIOS DE DEFENSA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.....</b>	<b>104</b>

## **CAPITULO 4**

### **EL JUICIO DE LESIVIDAD**

<b>4.1 PARTES ELN EL JUICIO.....</b>	<b>112</b>
<b>4.2 LA DEMANDA.....</b>	<b>113</b>
<b>4.3 LA CONTESTACION.....</b>	<b>114</b>
<b>4.4 LAS PRUEBAS.....</b>	<b>116</b>

## **CAPITULO 5**

### **LOS ARTICULOS 208 Y 213 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL**

<b>5.1 ANALISIS DE LOS ARTICULOS 208 Y 213 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.....</b>	<b>118</b>
<b>5.2 PROBLEMÁTICA EXISTENTE Y PROPUESTA.....</b>	<b>125</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>129</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>131</b>



## **INTRODUCCION**

El fin inmediato del presente trabajo, lo constituye exponer y tratar la problemática que existe en los artículos 208, fracción V en relación con el último párrafo, y el artículo 213 último párrafo; del Código Fiscal de la Federación. Los mencionados artículos hablan acerca del ofrecimiento de las pruebas pericial y testimonial, sin embargo están reguladas de manera distinta, pues mientras a una parte se le da la oportunidad de subsanar las omisiones en que incurra, a la otra no se le da esa oportunidad; con lo cual incurre en una violación al principio de igualdad procesal.

La igualdad procesal es un principio básico y fundamental para la solución de un litigio, pues las partes deben de ser oídas en juicio antes de que los jueces emitan sus resoluciones; dicho principio se entiende en darle a ambas partes las mismas oportunidades, y que dicho principio se vería vulnerado si se le concede a una parte lo que a la otra se le niega, en los artículos en comento este principio se ve vulnerado porque solo a la parte actora se le da la oportunidad de subsanar las omisiones en que incurra.

El fin fundamental del presente trabajo es demostrar plenamente que no existe una razón lógica aparente por la cual solo a una parte se le de oportunidad de subsanar una omisión y a la otra no, cabe señalar que las partes en el Juicio Contencioso Administrativo, a diferencia de otros juicios, son; el particular y la autoridad administrativa, generalmente el particular es la parte demandante, aunque no siempre, dado que la autoridad administrativa también puede serlo. Ambas partes defienden sus intereses ante el mencionado Tribunal, unos en beneficio propio y otros en beneficio de la sociedad. El presente trabajo no trata de estar a favor o en contra de una de las partes en el juicio, sino de hacer notar la falta de equidad que se le da a las partes, sin importar si esta es la autoridad o el particular,

dado que el fin preponderante de un juicio es conocer todos los elementos de convicción que puedan ser aportados para la solución de un litigio.

Si bien es cierto que las partes tienen que aportar en tiempo y forma todos y cada uno de los requisitos que la ley señala, también lo es que si la ley permite subsanar las omisiones en que incurran, lo debería ser para ambas partes, pero en los artículos en estudio no sucede así. Se podría pensar que el legislador tratando de ser más flexible con la parte demandante, le da esa oportunidad en tanto que a la parte demandada no se la da por ser la autoridad administrativa y que esta tiene toda la maquinaria jurídica a su alcance, olvidando que también la parte demandada lo puede ser el particular y en este caso estaría en desventaja total.

Durante el presente trabajo, se hace un análisis de dos soluciones que pueden plantearse, la primera consistente en reformar los citados artículos a fin de que a ninguna de las partes se les diera la oportunidad de subsanar esa omisión, lo que sucedería en ese caso, y la otra por el contrario, requerir a las partes para que cumplimenten la omisión en que incurran.

El contenido del presente trabajo habla, en su primer capítulo, los orígenes del contencioso administrativo, para luego dar paso a los antecedentes en México del, ahora, Tribunal de Federal de Justicia Fiscal y administrativa, y como desde sus orígenes a sido objeto de controversias por la peculiaridad que presenta, al respecto mencionamos las diferentes posturas de los principales tratadistas de la época, hasta llegar a la transformación actual del mencionado tribunal, mencionando su estructura, competencia y sobre todo la base constitucional que justifica su creación.

En el capítulo dos hablamos de los principios procesales que rigen en los juicios y en que consisten como son el principio de legalidad, seguridad

jurídica y desde luego; el de igualdad, ya que sabiendo en que consiste es como podremos demostrar como los artículos en estudio no cumplen con dicho principio.

El lo que respecta al capítulo tercero abordamos las características del juicio de nulidad, cabe señalar que el Código Fiscal de la Federación, hace mención, a que la autoridad también puede pedir la nulidad de sus propios actos, ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, de ello hablamos en el capítulo cuarto del presente trabajo, pues, dadas sus características, merece una mención aparte.

Por último, una vez estudiado todos los aspectos que se relacionan con la presente investigación, entramos al análisis de los artículos en controversia, mencionando el porque dichos preceptos no cumplen con el principio de igualdad procesal y señalando una propuesta real y concreta en la que dejaría a las partes en el proceso en una situación equitativa frente a los magistrados y que no fuera ventajosa para ninguno.



## CAPITULO 1

### ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

#### 1.1 ORÍGENES DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

*"La doctrina administrativa ha sostenido que para la creación y existencia del derecho administrativo se requiere la concurrencia de dos condiciones o principios, a saber, la existencia de una Administración suficientemente desarrollada y la aceptación del principio según el cual la Administración, rama del ejecutivo, está sometida a la ley. Por consiguiente, a través de estos dos principios hacen posible y necesaria la creación del derecho administrativo y, por tal razón, la doctrina ha afirmado que Francia fue el primer país que reunió estos dos elementos fundamentales que hicieron posible la creación de esta disciplina".<sup>1</sup>*

En efecto, su origen próximo lo encontramos en la época inmediatamente posterior a la Revolución Francesa, sin embargo, podemos encontrar algunos antecedentes en la época de la Monarquía.

Puede decirse que el derecho público existe como tal desde que existe la civilización, ya que por muy simples que fueran los sistemas políticos siempre han necesitado de normas que rijan las relaciones entre el poder y los súbditos. Pero a pesar de ello y de que las garantías judiciales alcanzaron ya en el *Antiguo Régimen* un notable estado de desarrollo, no puede hablarse todavía en esta época de derecho administrativo porque no existe aún la Administración Pública. Además, es muy difícil hablar en esta época de una justicia administrativa,

---

<sup>1</sup> Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, tomo III, 2ª edición, México Manuel Porrúa, 1973, pag573.

aunque, ya entonces, existían órganos contenciosos y recursos en materia administrativa; la realidad de los hechos exige rechazar su carácter jurisdiccional puesto que lo que se trataba era de crear una especie de tribunal dependiente del Rey que presentara los súbditos la apariencia de la justicia sin aplicarla en realidad.

Por tanto, no existe una conciencia unitaria de la Administración y, mucho menos, un derecho que regule su actuación ni una jurisdicción unitaria que conozca de sus actos, lo que sólo será posible tras la Revolución Francesa.

No obstante, debemos mencionar, que en esta época ya habían algunos tribunales especializados en asuntos administrativos. Por ejemplo las Cámaras de Cuentas, jurisdicciones para problemas de aguas y bosques y la Corte de Monedas. Sin embargo, no se podía hablar aún de la existencia de un derecho administrativo ni de una jurisdicción administrativa, por cuanto las actividades de estos organismos estaban regidas por el principio de la soberanía del Monarca, que implicaba, a su vez, que *"toda justicia emana del Rey"*.

Es decir, estos tribunales más que juzgar a la Administración, lo que hacían era defender los intereses de ésta, los cuales, a su vez, eran los del Rey. Además, eran organismos dependientes del Rey, hasta el punto que éste podía en cualquier momento asumir la competencia en relación con algún litigio, para ser fallado directamente por él. En definitiva, estos tribunales, en los asuntos muy limitados que conocían juzgaban en nombre del Rey, no en nombre de la comunidad.

La mayoría de los autores que se han enfrentado con el estudio de la elaboración histórica del derecho administrativo, entiende que esta rama del derecho nace de la Revolución Francesa. En efecto, la Revolución Francesa fue una revolución política, social y económica, sobre la cual se va a construir el Estado de Derecho y el liberalismo. De

hecho, por una parte, significa el fin del Estado Absoluto; la organización política que se va a encontrar va a tener poderes limitados, no sólo porque el Estado se va a encontrar separado en sus poderes para realizar el adecuado balance y contrapeso entre ellos, sino porque el poder legislativo y a través de él, la ley, va a tener la supremacía. Frente al poder personal y arbitrario existente con anterioridad, el gobierno por y en virtud de las leyes va a prevalecer, y de ahí la sumisión del Estado al Derecho y al Principio de la Legalidad. Y, por otra parte, la Revolución Francesa formula los principios de la filosofía política que permanecerán como base de toda la elaboración ulterior: la primacía de la ley, la separación de las autoridades administrativas y judiciales, el liberalismo político, la igualdad de los ciudadanos ante la Administración y el liberalismo económico. De esta ideología, algunos componentes se han esfumado, pero la mayoría han guardado su autoridad; ellos proveen al derecho administrativo, de lo esencial en sus principios generales.

Por ende, de la Revolución Francesa surge y se irá desarrollando el derecho administrativo, con distintos ritmos y con diversos matices, según los países, como una construcción paralela e inseparable de la del Estado de Derecho.

En el modelo liberal burgués que impusieron los revolucionarios de 1789 estaban los principios y, por tanto, el germen de lo que hoy llamamos derecho administrativo, aunque no el derecho administrativo entero y cabalmente construido.

En este sentido, autores franceses tales como Hauriou, Duguit y Weil, alemanes como Mayer y Merkl e, italianos como Santi Romano, Zanobini y Giannini, comparten la opinión de que el derecho administrativo nace de la Revolución Francesa. Asimismo, el tratadista español García de Enterría ha formulado y defendido esta tesis, afirmando que no sólo el derecho administrativo sino todo el derecho público contemporáneo ha surgido de ahí.

En efecto, al triunfar la Revolución se produjo una circunstancia histórica que se convirtió en el fundamento de la jurisdicción administrativa e indirectamente del mismo derecho administrativo. Esa circunstancia de tipo histórico fue la desconfianza de los hombres de la revolución hacia los Tribunales o Parlamentos Judiciales que eran los organismos encargados de administrar justicia en la época anterior.

De hecho, en los últimos tiempos de la Monarquía, estos parlamentos se habían convertido en verdaderos obstáculos a la política y decisiones del Rey, pues se idearon mecanismos para no aplicar las decisiones cuando las consideraban improcedentes. En estas condiciones, los nuevos gobernantes temieron que los parlamentos llegaran igualmente a entabrar la nueva política surgida de la Revolución. Además la teoría de la tridivisión del poder en ramas separadas e independientes, hizo pensar que las labores jurisdiccionales debían estar completamente alejadas de la administración. En consecuencia, mediante textos de carácter legal se prohibió a los jueces inmiscuirse en los asuntos de la administración.

Así, la Ley 16-24 de agosto de 1790, estableció que *"las funciones judiciales son y continuarán siendo separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, bajo pena de prevaricato, inmiscuirse de ninguna manera en las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos los funcionarios de la administración por razón de sus funciones"*<sup>2</sup>

Asimismo, el Código Penal de 1791 da al principio una garantía penal, al tipificar como delito la inmisión de los jueces en la acción administrativa.

Igualmente, este principio fue elevado a categoría constitucional, mediante la Constitución francesa de 1791 (Título III, Capítulo V, artículo

---

<sup>2</sup> Fix-Zamudio, Hector, Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano, México, El Colegio Nacional, 1983, p 56.

3º), la cual determinó expresamente que *"los tribunales no pueden inmiscuirse en el ejercicio del poder legislativo, o suspender la ejecución de las leyes, ni en las funciones administrativas, o citar ante ellos los funcionarios de la administración por razón de sus funciones"*<sup>3</sup>.

Sin embargo, esta prohibición tenía graves secuelas desde el punto de vista de la ideología política propia de la Revolución, ya que implicaba que la Administración no tendría un juez que juzgara su conducta, lo cual podría traer como fácil consecuencia la arbitrariedad, quedando así fundamentalmente desvirtuado el principio de legalidad, uno de los pilares de la nueva ideología política, según el cual la Administración debía someter su actividad al ordenamiento jurídico. Al no existir un juez o autoridad ante quien pudieran dirigirse los gobernados en caso de considerar que la Administración estaba actuando ilegalmente, este principio quedaba como un simple enunciado teórico.

Ante esta situación negativa, se pensó que la manera de remediar la referida irregularidad podría consistir en que los particulares presentaran sus reclamaciones ante la misma Administración. Es decir, se estableció la institución de la *administración-juez*, según la cual, las reclamaciones contra la Administración eran resueltas por ella misma. Fue así como, mediante la Constitución de 1799, fundamentalmente obra de Napoleón, se creó el Consejo de Estado como una imitación, en algunos aspectos, del antiguo Consejo del Rey.

Existe casi unanimidad en la doctrina administrativa, al señalar que los aportes filosóficos y políticos de la Revolución Francesa son fundamentales en la estructura y orientación del Consejo de Estado y de los Tribunales Administrativos de Francia y del mundo. Sin embargo, si bien el Consejo de Estado es a menudo presentado, como obra napoleónica, es necesario decir que el nombre y sus funciones vienen del

---

<sup>3</sup> ídem

antiguo régimen, pero fue Napoleón quien supo dar a esta institución un espíritu nuevo y renovado.

El término Consejo de Estado engloba todas las formaciones que constituían el Consejo del Rey, es decir, que es ante todo un Consejo de Gobierno. En efecto, en el sistema antiguo, el Consejo del Rey era una institución asesora, un órgano de consulta del Gobierno en asuntos políticos y administrativos, lo cual es explicable, pues la Monarquía lo utilizaba para acertar en la toma de sus decisiones.

*"Sin embargo, con la Revolución Francesa cambió todo el sistema monárquico. El Consejo del Rey fue privado de sus poderes judiciales por la Ley 27 de noviembre de 1790 que los transfirió al Tribunal de Casación. Posteriormente, la Ley 27 de abril de 1791 suprime el Consejo del Rey y organiza en forma embrionaria una especie de Estado y un Consejo de Ministros al cual confía el examen y dificultad de los asuntos de competencia del ejecutivo. No obstante, la experiencia de varios años comprobó que una justicia administrada por hombres dedicados a la actividad política dejaba mucho que desear, lo cual provocó que en el año de 1799 se creara a inspiración de NAPOLEON BONAPARTE el Consejo de Estado con independencia de los otros organismos del Estado.*

*El Consejo de Estado creado a inspiración de Napoleón conocía de todos los asuntos encomendados al antiguo Consejo del Rey y se distinguían sus funciones contenciosas, de consulta y de casación, además, de preparar los proyectos de decisiones que debía tomar el Jefe de Estado.*

*Por otra parte, en la misma época, se crearon en los departamentos los Consejos de Prefectura con la función de asesorar al*

*prefecto (gobernador) en la misma forma que el Consejo de Estado lo hacía respecto del Jefe de Estado.*"<sup>4</sup>

Ahora bien, la creación del Consejo de Estado y de los Consejos de Prefectura como organismos asesores del jefe del poder ejecutivo, implicaba que no tenían un carácter jurisdiccional, sino que hacían parte de aquél. Es decir, que en materia de conflictos administrativos se presentaba el fenómeno de la "*justicia retenida*", en el sentido de que si bien los organismos asesores estudiaban el caso y proponían la solución, el jefe del ejecutivo "retenía" el poder de tomar propiamente esa decisión. Esta justicia retenida permanece hasta el año de 1872, con una breve interrupción desde 1849 hasta 1852, en donde empieza realmente una etapa de florecimiento para el derecho administrativo, con la llamada *justicia delegada*.

Sin embargo, esta situación fue evolucionando lenta pero progresivamente. En efecto, en 1806 se creó dentro del Consejo de Estado una comisión contenciosa, con el fin de separar la asesoría en materia de conflictos de todos los demás aspectos que conocía ese organismo, es decir, que se instituyó una Comisión Contenciosa encargada de centralizar todos los asuntos contenciosos que eran presentados al Consejo de Estado. Por tanto, el Consejo de Estado fue adquiriendo una importancia tal, que empezó a ser mirado como una institución cada día más respetable. Fue así como en un momento dado, a pesar de que la justicia administrativa seguía *retenida* en manos del jefe del ejecutivo, empezó a considerarse que en la práctica quien administraba justicia era el Consejo de Estado, pues aquél se limitaba a firmar las soluciones a los conflictos que éste le proponía. Es decir, a pesar de que teóricamente el Consejo de Estado no tenía el poder de decidir, en la práctica sus puntos de vista eran los que se imponían.

---

<sup>4</sup> González Pérez, Jesús, Derecho procesal administrativo mexicano, México, Porrúa, 1988, p 363.

*“Ese auge del Consejo de Estado trajo como consecuencia el que mediante Ley del 24 de mayo de 1872, se le reconociera carácter jurisdiccional y se instalara el sistema de justicia delegada<sup>5</sup>”.*

Al respecto, debemos señalar, que la referida Ley convirtió al Consejo de Estado en un cuerpo judicial autónomo, pues le dio competencia para administrar justicia en forma independiente y en nombre del pueblo francés.

El carácter jurisdiccional quiere decir que se le reconoció como juez de la Administración y no ya como un simple cuerpo asesor de ella. Con la *justicia delegada* ya no era el jefe del ejecutivo quien tomaba las decisiones, sino que ellas correspondían directamente al Consejo de Estado, *“en nombre del pueblo”*. Igualmente, en ese momento se creó el Tribunal de Conflictos, con el fin de resolver las dudas que se presentaran en relación con la competencia entre los tribunales comunes y los tribunales administrativos. Es decir, se creó claramente el sistema de la *“dualidad de jurisdicciones”*, por cuanto la tercera rama del poder quedaba dividida en dos brazos independientes entre sí: la jurisdicción común, encargada de los litigios civiles y penales; y, la jurisdicción administrativa o contencioso-administrativa, encargada de los litigios de la Administración.

“Sin embargo, la competencia que se le otorgó al Consejo de Estado fue de carácter especial y no general, lo cual significaba que sólo podía conocer de aquellos asuntos que expresamente le otorgara la ley y los demás asuntos seguían sometidos a la decisión de la misma Administración, bajo el sistema de la *“administración-juez”*. Pero el mismo Consejo de Estado puso fin a esta situación de limitación a su competencia, mediante el *arrêt Cadot* de 1889, con lo cual demostró definitivamente el poder jurídico que había adquirido a través del

---

<sup>5</sup> Fix-Zamudio Hector, Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano. Op. Cit. P.443

tiempo; allí se autoconfirió la competencia general en materia de litigios de la Administración, a pesar de que la ley sólo le confería una competencia especial”.

*“Por otra parte, en 1873 se había producido el arrêt Blanco del Tribunal de Conflictos, en el cual se consagró clara y expresamente el principio consistente en que la Administración debe regirse por normas especiales diferentes de las aplicables a las relaciones entre los particulares, es decir, que asentó el principio de la autonomía del derecho administrativo. Asimismo, el referido fallo consagró el principio de la responsabilidad de la Administración con reglas distintas del derecho privado. E, igualmente, afirmó la autonomía del Consejo de Estado de Francia para administrar justicia en forma independiente, así como, la independencia de la jurisdicción contencioso-administrativa”.*<sup>6</sup>

A partir de ese momento, el Consejo de Estado Francés continúa creando progresivamente los principios especiales aplicables a la actividad administrativa, con lo cual el derecho administrativo va adquiriendo cada día una conformación más clara y definida. Es el caso del **arrêt Terrier** del Consejo de Estado Francés, del año 1903, en el cual se exponen principios generales del derecho administrativo, especialmente, en lo relativo a la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa y la delimitación administrativa y judicial propiamente. De hecho, este fallo tiene un aporte doctrinario de gran valor, pues en él se enseña que la Administración puede obrar como persona de derecho público, pudiéndose ubicar voluntariamente en las condiciones de un particular.

Por consiguiente, la labor jurisprudencial del Consejo de Estado de Francia y del Tribunal de Conflictos, ha sido y es una fuente de gran valor para el derecho administrativo, de ella se han nutrido las doctrinas y muchos tribunales del mundo. En este sentido, ha afirmado uno de los

---

<sup>6</sup> González Pérez, Jesús, Derecho procesal administrativo mexicano, Op.Cit.p 234.

más destacados administrativistas franceses que "sin la jurisprudencia del Consejo de Estado no habría derecho administrativo en Francia", incluso, tanto es así, que se le ha considerado como guardián de los principios de la Revolución Francesa.

Asimismo, los aportes políticos y jurídicos de la Revolución Francesa, enmarcan el derecho administrativo, pues sus principios son desarrollados por el Consejo de Estado Francés, así como por la doctrina del derecho público que sufre dicha influencia.

*"Ahora bien, como hemos señalado ut supra, el derecho administrativo nace con la Revolución Francesa. Sin embargo, debemos destacar, que frente a esta concepción clásica y hasta ahora dominante, no han faltado autores -Alexis de Tocqueville, Gallego Anabitarte, Jean-Louis Mestre, Cannada Bartoli-, que han defendido la tesis contraria, afirmando que los límites al poder y la división del mismo son anteriores a la Revolución liberal de 1789; que el derecho administrativo existió en tiempos anteriores a esta fecha; y, que, por tanto, la instauración del denominado Estado de Derecho no es más que la continuidad de algo que ya existía."*<sup>7</sup>

En efecto, esta tesis cuyo postulado es absolutamente contrario a la primera, en virtud de que niega categóricamente que el derecho administrativo haya surgido como una derivación o consecuencia de la Revolución Francesa, sostiene que el verdadero origen de dicha disciplina jurídica debe buscarse en el estadio anterior a la Revolución Francesa, esto es, en el Estado Moderno o "*Antiguo Régimen*", ya que el examen del asunto en el contexto del desarrollo histórico de ambos períodos lo que revela, según los partidarios de esta postura doctrinaria, es la existencia de un proceso de continuidad y perfeccionamiento de las instituciones básicas del derecho administrativo durante la Revolución

---

<sup>7</sup> Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, México 1959, p 80.

Francesa, precisamente porque habían surgido durante el período histórico correspondiente al Estado Moderno.

De modo, pues, que la tesis en comento postula como premisa fundamental que el derecho administrativo surgió en el "*Antiguo Régimen*", en razón de que los principios como la división del poder así como los límites del mismo, ya estaban presentes en el referido régimen, por consiguiente, su aplicación es anterior a la fecha de inicio de la Revolución Francesa.

Por otra parte, el autor francés Jean-Louis Mestre es partidario de la existencia de la autonomía del derecho administrativo durante el "*Antiguo Régimen*" porque, en su criterio, en ese período se aplicaban a la Administración verdaderas reglas de derecho, las cuales tenían una finalidad propia y resultaban sustancialmente distintas a las del derecho civil, debido a que esa finalidad consistía precisamente en colocarle límites al poder. Por tal razón, concluye, el referido autor, predicando la existencia de la disciplina, haciendo notar que los juristas del Estado Moderno, a pesar de que conocían sus principios y particularidades, desconocían, en cambio, la expresión "*derecho administrativo*", la cual viene aparecer por primera vez en el siglo XIX.

Al respecto, la doctrina administrativa, sin desconocer el valor histórico de las investigaciones de los distintos autores partidarios de la tesis contraria a la concepción clásica, ha señalado que el derecho administrativo no surge de la nada, sino, precisamente, de la ruptura que la Revolución Francesa se proponía hacer del régimen establecido. En efecto, la historia del derecho administrativo se inicia a partir de la Revolución, pero va ciertamente precedida de una prehistoria determinante en muchos aspectos.

En efecto, es en el siglo XIX y no antes cuando surge de una manera un tanto sorprendente la poderosa Administración, que adviene

porque ha absorbido todos los poderes que coexistían con el Rey absoluto, porque ha establecido la centralización y porque va a tener que organizar todo un vasto sistema de servicios públicos para hacer frente a la igualdad de condiciones que la Revolución insta. Esta Administración va a tener que ser a partir de ahora, y ésta es una novedad formidable en la historia del derecho, una Administración legalizada, organizada desde la ley y cuya función es servir los intereses generales, pero dentro de los ámbitos que la ley de una manera previa le reserva. Pero, ocurre que al lado de la ley están los derechos fundamentales, los derechos del hombre y del ciudadano. En efecto, el ciudadano no es un simple destinatario de la acción administrativa, no es un simple instrumento del poder; está en el origen del poder. Por tanto, del cruce de esos dos principios, la legalidad de la Administración y posición del ciudadano como sujeto de derecho y de libertades, surgirá el derecho administrativo .

## **1.2 ANTECEDENTES EN MÉXICO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

El antecedente en nuestro país del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa tuvo sus orígenes en la ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo creada el 25 de noviembre de 1853, compuesta por cinco consejeros abogados y un secretario, todos nombrados por el presidente de la *república* "*.....conocida como ley Lares, en la que se prohíbe a los tribunales judiciales actuar sobre las cuestiones de la Administración por la independencia de sus actos y sus agentes frente al poder judicial, con lo que se concede al consejo del Estado el carácter de tribunal administrativo para conocer las controversias relativas a obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio*"<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Lucero Espinosa Manuel. Teoría y práctica del contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª Edición; Porrúa, México, 1995, p. 21

La mencionada ley según señala su creador en su obra; *"Lecciones de derecho Administrativo"*, tenía las siguientes ideas: *"La Administración tocando en derecho de los individuos; se llama Administración Contenciosa; y el interés que busca la misma Administración, discutido en contacto con ese derecho privado; es lo que se llama Contencioso Administrativo. Esto no viola el principio de la división de poderes, porque la función de administrar consiste en conocer y decidir acerca de los actos de la Administración, es administrar, administrar corresponde al Ejecutivo y el Poder Ejecutivo no puede ejercerse por el Poder Judicial, como se ejercería si este poder conociese de los actos administrativos. Los Tribunales no pueden ni explicar, ni modificar, ni anular un acto administrativo, porque entonces ellos administrarían, el Juicio de lo Contencioso debe pues prevalecer a la jurisdicción administrativa"*<sup>9</sup>

Cabe señalar que la mencionada ley tiene su influencia en el sistema Francés de justicia retenida estando la propia Administración encargada de la justicia administrativa. El consejo de estado –decía su creador- debía ser el Tribunal Administrativo Superior de segundo grado, señalaba que: *"la competencia y jurisdicción administrativa no deben ser consideradas sino como derivaciones necesarias del poder ejecutivo. Este poder debe ser siempre llamado a anular o a confirmar lo que se haya juzgado en su nombre. De aquí es que el primer principio que debe señalarse en la organización de la segunda instancia de que debe conocer el consejo de estado es que sus decisiones y sus decretos no pueden tener fuerza ni valor ninguno sin la aprobación del jefe del ejecutivo"*<sup>10</sup>

Como se puede observar esta ley fue el primer intento en nuestro país en tratar de crear un tribunal que conociera de las controversias suscitadas entre la Administración Pública y el particular, aunque no

---

<sup>9</sup> Lares Teodosio. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Dirección general de publicaciones, primera reimpresión, UNAM, 1978, pp. 147 y 151.

<sup>10</sup> Idem. pp. 385 y 386

llegando a cristalizar, dicha ley fue abrogada por la Ley del 26 de noviembre de 1855 junto con todas las disposiciones creadas desde 1852.

### **1.3 LA CONSTITUCION DE 1857.**

La Constitución creada en 1857, sin embargo, confirmó lo preceptuado en la vieja constitución de 1824, es decir, restableció el principio de división de poderes y las controversias de lo Contencioso-Administrativo pasaron a ser del conocimiento del poder judicial, se reconoció a la Suprema Corte de Justicia como la autoridad para conocer en última instancia de las controversias derivadas del cumplimiento y de la aplicación de Leyes Federales en los términos y con las limitaciones que estableciera una ley de Congreso, sin embargo hubo varias críticas en cuanto a este sistema pues los juristas de la época señalaron la inconstitucionalidad por los siguientes motivos:

- 1) Se concedía facultad al Poder Judicial de juzgar en materia administrativa cuando ésta materia era competencia única del Poder Ejecutivo.
- 2) En caso de creación de un tribunal Contencioso-Administrativo, éste sería inconstitucional por ser un tribunal especial; por no seguir un juicio ante los tribunales ya establecidos y porque la Administración no puede hacerse justicia por propia mano (Artículos 13, 14 y 17 Constitucionales).

Esta controversia no fue resuelta sino hasta la creación de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, en la que se justificó plenamente la constitucionalidad de los Tribunales Contenciosos-Administrativos, como lo veremos más adelante.

En la época del Segundo Imperio, la legislación mexicana tuvo importantes avances como la creación de la Ley sobre la Asamblea de Notables y sobre el Poder Ejecutivo, las bases para el nuevo imperio creadas en 1863 y el

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865. De éstos tres ordenamientos, surgieron leyes reglamentarias como la Ley Orgánica de la Administración Departamental Gubernativa, Ley Sobre Garantías Individuales, Ley Sobre lo Contencioso-Administrativo y su Reglamento, y volvió a entrar en vigor la Ley de Administración de Justicia de 1858 (con modificaciones); también se reorganizaron los tribunales y juzgados del Imperio y el Tribunal de cuenta.

#### **1.4 TESIS DE VALLARTA**

Como se ha hecho mención, la Constitución de 1857 insistió en un principio divisorio de poderes; Legislativo, Ejecutivo y Judicial, dicha Constitución hacia referencia que a la materia Contenciosa-Administrativa, correspondía única y exclusivamente al Poder Judicial a través de los tribunales que las integraron. *“Ignacio Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley Lares por considerarla violatoria de la división de poderes que recogía nuestra Constitución, porque la existencia de un Tribunal Administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona: el Ejecutivo y el Judicial, en materia administrativa, en el presidente de la República.”<sup>1</sup>*

Gabino Fraga –señala- que Ignacio Vallarta ataco al Tribunal que la ley Lares había creado, señalaba la inconstitucionalidad al querer establecer un Contencioso Administrativo de tipo europeo y hacia énfasis en la no reunión de dos o mas poderes en una sola persona o corporación *“el conocimiento del contencioso gubernativo, por parte de las autoridades administrativas, violenta contra lo dispuesto en el artículo 16 constitucional porque ninguna ley sin violar ese precepto puede ordenar que la autoridad*

---

4.- Margain Manautou Emilio, De lo Contencioso-Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, Porrúa, 9ª edición, México, 2000, p 64.

*administrativa juzgue, lo mismo no puede autorizar a ningún tribunal para que legisle*<sup>12</sup>.

Sostenía en su tesis, el establecimiento de Tribunales Administrativos basados en la prohibición consagrada en el artículo 13 constitucional, consistente en que, *"nadie puede ser juzgado por tribunales especiales...subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas de orden militar"*. También sostenía que los Tribunales dentro del Poder Ejecutivo, eran inconstitucionales por ir en contra de la garantía contemplada en el artículo 14 constitucional, que en la especie *señalaba "nadie puede ser privado de la vida, de la libertad sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos"*, sosteniendo que estos se refieren a los Tribunales Judiciales y no a los Administrativos.

## **1.5 PERIODO DE 1917 A 1936**

A principios del siglo XX, se establecieron diversos órganos especializados en materia fiscal, tales como la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, creada el 21 de febrero de 1924, considerada como el primer antecedente de la Ley del Impuesto Sobre la Renta del 18 de marzo de 1925, que conocía de las reclamaciones que se formulaban contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras creadas el 21 de mayo de 1926, promovidas tanto por los causantes como por las oficinas receptoras; el juicio de oposición de la Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927, promovido ante Juzgado Federal de Distrito, mismo que debía agotarse previamente a la interposición del juicio de amparo; el Jurado de Penas Fiscales creado por la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales creado el 15 de abril

---

<sup>12</sup> .- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, 38ª edición, México 1998. p. 451

de 1924, derogado con la creación del Jurado Calificador de Infracciones Fiscales del 12 de mayo de 1926; y el Jurado de Revisión, establecido en la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, del 11 de enero de 1929.

En el Código Federal de Procedimientos Civiles del 6 de octubre de 1897, en su Título I, de la Organización de la Justicia Federal, se fijó la intervención de la Suprema Corte a través del recurso de casación y no del de súplica, en asuntos judiciales del orden federal diversos del juicio de amparo.

*"En 1908, los autores del nuevo Código Federal de Procedimientos Civiles consideraron que el amparo en materia judicial era igual que la casación, por tanto, la casación resultaba innecesaria y la suprimieron como recurso extraordinario, sin considerar que el amparo por su tradición, su estructura y textos constitucionales, es un medio de defensa para intereses privados, en tanto que la casación era un recurso abierto a todos los litigantes; por lo que suprimirlo equivalía a negar a los intereses públicos el derecho de ser representados y a ocurrir buscando su protección en la Suprema Corte de Justicia"<sup>13</sup>.*

La Constitución de 1917, al reconocer este error restablece el recurso de súplica en la fracción I del artículo 104, precisando que correspondía a los Tribunales de la Federación conocer, entre otras de las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los Jueces y Tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las

---

<sup>13</sup> Iniciativa de Ley. Diario Oficial de la Federación del 31 de octubre de 1945. pp. 10 y 11.

sentencias de primera instancia serán apelables ante el superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determinare la ley.

La Suprema Corte de Justicia mediante jurisprudencia estableció que el recurso de súplica procedía sólo para negocios mercantiles, por lo que en 1933 se pensó que con el amparo, los negocios mercantiles ya podrían llegar a la Corte, y mediante reforma del 18 de enero de 1934, se suprimió la parte final de la fracción I, relativa a la súplica en segunda instancia ante la Corte.

La iniciativa de reforma a este artículo estuvo encaminada a restablecer la autoridad del Congreso para regular la jurisdicción de la Suprema Corte en las controversias derivadas del cumplimiento y aplicación de leyes federales que interesen a la Federación.

## **1.6 PERIODO DE 1936 A 1981**

Dado que el juicio de amparo no lograba una eficaz defensa jurisdiccional frente a la administración pública, se crea en nuestro país el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal Y Administrativa, órgano jurisdiccional que fue constituido como un Tribunal Administrativo de Justicia Delegada, con plena autonomía y competencia para reconocer la legalidad o declarar la nulidad de los actos o procedimientos Administrativos, pero sin poder pronunciar sentencias dirigidas a obtener la ejecución de sus fallos, toda vez que en caso de resistencia, debía acudir al juicio de amparo, la creación del Tribunal se logra expedirse el 27 de agosto de 1936 y la Ley de Justicia Fiscal entró en vigor el día 1º de enero de 1937.

Los antecedentes de la Ley de Justicia Fiscal, fueron la Ley Orgánica de la Tesorería y la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales, así como la Jurisprudencia y la Ley de Amparo, éstas últimas relativas a la materia Administrativa. La problemática acontecida por la diversidad de leyes e instituciones creadas para el cobro de impuestos y multas ocasionó interferencias carentes de legalidad y utilidad práctica que afectaban a las autoridades judiciales y administrativas así como a los particulares, por lo que la Suprema Corte concluyó en la necesidad de organizar las competencias de las autoridades mediante una ley secundaria al amparo de un sistema lógico y congruente con la Constitución, mediante un conjunto de principios que ordenaran y regularan la liquidación y el cobro de impuestos y multas mediante dos períodos:

- 1) El oficioso.- Tramitado ante las autoridades administrativas; y,
- 2) El contencioso.- Ventilado ante el Tribunal creado mediante esta Ley de Justicia Fiscal.

Considerando que las autoridades fiscales tenían facultad de cobrar contribuciones, lógico era que los particulares tuvieran la posibilidad de revisar esos cobros ante un órgano judicial competente, para lo que existía en ese entonces, la vía de Amparo; sin embargo el Poder Ejecutivo de esa época consideró que esa revisión debía llevarse a cabo mediante un procedimiento judicial ordinario dejando abierta siempre la vía de Amparo, lo que originaría una considerable reducción de trabajo de las autoridades judiciales ordinarias en materia tributaria.

Así, se justificó la creación del Tribunal Fiscal de la Federación porque no se vulneraba la garantía de previo juicio del artículo 14 Constitucional, puesto que sus fallos estarían sujetos a la decisión absoluta de los Tribunales Federales en la vía de amparo, ya que inclusive reforzaba lo anterior la jurisprudencia, sobre todo dictada a partir de 1929, que concedía en todas las leyes, un recurso o medio de defensa para el

particular ante una autoridad distinta de la Judicial, en un procedimiento distinto al Amparo, considerándolo un trámite obligatorio para la interposición del amparo, tal y como se venía realizando mediante los recursos de oposición (llamando también de reconsideración), el jerárquico, y los llevados ante la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta y otros más, tramitados ante las propias autoridades administrativas.

Por lo que respecta al artículo 13 Constitucional, tampoco se violaba la garantía consagrada en él, pues el Tribunal no tenía la característica de Tribunal especial, al negársele capacidad para emitir fallos no sujetos al examen de ninguna autoridad, puesto que existía la sujeción a los Tribunales Federales en vía de amparo.

Finalmente, se justificó su creación con base en el artículo 17 Constitucional, pues el estado no se hacía justicia por propia mano, dado que el Tribunal no se encontraba sujeto a ninguna autoridad integrante del Poder Ejecutivo, sino que sus fallos eran dictados en representación de él por delegación de facultad expresa en la ley, consagrándose así una verdadera justicia administrativa ya que la ejecución de los fallos de este Tribunal, era llevada a cabo por la autoridad administrativa en virtud de que correspondería a ésta ejecutar los actos dictados por dicho Poder Ejecutivo.

Así se consideró que el Tribunal tendría la función de reconocer la legalidad o declarar la nulidad de los actos administrativos, por lo que era un Tribunal de anulación conforme a la doctrina. El estudio de la anulación de los actos administrativos versaba sobre violaciones a la ley, competencia de autoridad, forma de aplicación, normas aplicadas o que debieron aplicarse en ese procedimiento y desvío de poder, entendiéndose por éste último, al abandono de las reglas implícitas en una facultad discrecional concedida por la ley.

Se establecieron plazos y términos tanto para los particulares como para las autoridades administrativas para cumplir con sus obligaciones y derechos, así como se incluyó también la posibilidad de ejercer su derecho a empleados y funcionarios, no solo a particulares, en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

La materia fiscal de la que conocía el Tribunal estaba conformada por devolución y negativas de impuestos, derechos y aprovechamientos, así como de los procedimientos de cobro de los mismos.

Se creó el Juicio de Lesividad con la finalidad de que las autoridades administrativas pudieran revocar sus actos por haber sido dictados en forma ilegal, siempre y cuando el Tribunal considerara la existencia de esa ilegalidad.

Se determinó que los fallos dictados por el Tribunal serían en caso procedente, de nulidad en dos formas:

- a.) Declarativa, en casos de oposición y de instancia de la Secretaría de Hacienda.
- b.) Condenatoria, en casos de negativa de devolución de impuestos, sin que por ésta última forma de nulidad, se estableciera un mandamiento dirigido a obtener la ejecución del fallo por ser ésta una facultad exclusiva del Poder Judicial, mediante el Juicio de Amparo, en el que ya no se discutiría el criterio del Tribunal, sino la posibilidad material o jurídica de la ejecución del fallo.

Durante el período que durara el Juicio de Nulidad, se debía continuar con la suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución del acto combatido, siempre y cuando se garantizara el interés fiscal mediante las opciones establecidas en la ley. Dicha suspensión no sería

objeto de condición para ejercer su derecho de oposición, sino únicamente para suspender el "*procedimiento coactivo*".<sup>14</sup>

En el juicio de nulidad se acogió principalmente el procedimiento oral con la finalidad de impartir una pronta y eficaz justicia en esta materia, con las siguientes características:

- 1.- Aceptación del predominio de la palabra (exceptuando las pruebas documentales y la elaboración de la demanda misma).
- 2- Contacto inmediato de los Magistrados con las partes y los elementos de convicción.
- 3- La identificación física de los jueces durante el proceso.
- 4.- La inapelabilidad de las resoluciones interlocutorias.
- 5.- La concentración del procedimiento en una sola audiencia (excepción hecha a los casos de acumulación y nulidad de actuaciones).

Se habló de una presunción legal de los actos administrativos de acuerdo con la doctrina, sin perjuicio de que el Tribunal se allegara de los medios necesarios para llegar a la verdad, por lo que la carga de la prueba se atribuyó al actor en un principio. Sobre las pruebas, se adoptó el criterio del Código Federal de Procedimientos Civiles otorgando facultad discrecional al Tribunal para su valoración, puesto que el objetivo era llegar a la verdad, independientemente de las reglas establecidas en la propia Ley de Justicia Fiscal.

Las decisiones del Tribunal Fiscal eran consideradas como cosa juzgada con la reserva establecida ya en esa época, de poder ser destruidas por una sentencia dictada por el Poder Judicial en la vía de amparo.

---

<sup>14</sup> Empleo de la fuerza de que dispone un orden jurídico.

El "*Pleno del Tribunal Fiscal*"<sup>15</sup> quedó facultado para dictar jurisprudencia en los casos en que existiera contradicción de criterios entre las Salas, sin perjuicio de que quedara firme el criterio dictado en cada caso concreto, y sólo en el caso de criterios contradictorios a la jurisprudencia procedería el recurso de queja únicamente para determinar si existió violación a dicha jurisprudencia. En estos casos, el Pleno podía revocar el fallo, excepto cuando se comprobara que debía subsistir éste, o bien, cuando el Pleno decidiera modificar su Jurisprudencia.

Se estableció el recurso de reclamación en contra del ejercicio de las facultades por las cuales los Magistrados de las Salas dieran entrada o rechazaran las demandas, proveyeran sobre la suspensión del procedimiento administrativo, respecto de su concesión o su dispensa, o bien, en los casos en que sobreseyeran los juicios por desistimiento del actor, o por revocación administrativa de la resolución impugnada cuando ésta no hubiera creado derechos en favor de los particulares.

Dicha Ley de Justicia Fiscal que entrara en vigor el 1º de enero de 1937, contó con una reforma formal del 19 de abril de 1937, poco después, tuvo una iniciativa de reforma del 16 de noviembre de 1937, la cual consideraba ineficaz el trabajo del Tribunal, por lo que proyectaba la creación de Juzgados de Distrito en materia Fiscal con jurisdicción en toda la República y establecidos en las entidades federativas, con base a lo que el Presupuesto Federal permitiera, hasta su abrogación el 1938.

Con la creación del Código Fiscal de 1938 se derogó la Ley de Justicia Fiscal de 1936, toda vez que se incluyeron todas las normas que ésta establecía, con algunas modificaciones importantes para el avance en esta materia. Así, tomando como referencia las Jurisprudencias dictada por la Suprema Corte de Justicia, -la que en algunos casos para los

---

<sup>15</sup> Estuvo integrado por quince magistrados, logrando funcionar en pleno o en Cinco Salas de tres Magistrados cada una; contaba con un Secretario General de acuerdos, los secretarios auxiliares necesarios, cuatro actuarios y un redactor del periódico de Justicia Fiscal de la Federación.

legisladores de esa época no emitían el criterio adecuado-, y con la Ley de Justicia Fiscal se crea el nuevo Código.

En este Código se hablaba de la Suspensión del Procedimiento Administrativo como función del antes denominado Tribunal Fiscal, lo que le daba la característica de ser un órgano administrativo y no jurisdiccional, ya que si bien no era un requisito para la procedencia del juicio de nulidad, sí debía ser calificada la garantía del interés fiscal, salvo en los casos en que dicha garantía ya hubiera sido ofrecida ante la autoridad administrativa. Respecto del procedimiento del juicio de nulidad, al igual que en la Ley de Justicia Fiscal, era sustentado en forma oral una vez presentada la demanda y su contestación.

Continúa este Código regulando la organización y funcionamiento del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, conceptuándolo como la autoridad jurisdiccional encargada de impartir justicia en esta materia en representación del Ejecutivo Federal.

Este Código fue publicado en el Diario Oficial de la Federación para entrar en vigor el 1º de enero de 1939, y su primera reforma fue mediante decreto del 31 de diciembre de 1946, para incluir como parte en el juicio de nulidad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público independientemente de tener el cargo de actor o demandada en el juicio, para proteger el interés de la Federación, por conducto de la Procuraduría Fiscal.

Para el 30 de diciembre de 1948, se reformó el Código Fiscal en diversas materias; una de las principales reformas fue la relativa a la supresión en la competencia del Tribunal en materia de suspensión al Procedimiento Administrativo, por no ser un acto de la competencia de éste, sino de las autoridades administrativas. También se creó la facultad discrecional de las autoridades Federales para condonar las multas

impuestas a los particulares. Esta condonación no era susceptible de impugnarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En 1951 se reformó nuevamente el Código para otorgar entre otras cosas, oportunidad al particular de promover la fijación de Jurisprudencia en los casos de sentencias contradictorias ante el Pleno del Tribunal, ya que anteriormente, sólo podían promoverla los Magistrados del Tribunal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, se establece la posibilidad de solicitar consultas a la autoridad sobre situaciones reales y concretas, y sobre la interpretación en forma general, abstracta e impersonal, de las disposiciones fiscales federales. Se crearon los recursos administrativos en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades federales y presentados ante ellas mismas, sólo en los casos en que las leyes o reglamentos fiscales establecieran dichos recursos, por lo que se reforma también la competencia del Tribunal para conocer de las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales sobre las que ya no procedía recurso alguno.

A finales del año de 1952, el Ejecutivo formuló una iniciativa de reforma sobre las leyes que crearon recursos de revisión ante la Suprema Corte, en contra de las sentencias del Tribunal Fiscal en materias Federal y del Distrito Federal, para ampliar a 15 días el plazo para interponer dichos recursos. Sin embargo, la Cámara de Diputados analizó de fondo la situación de esas leyes especiales en relación con el Código Fiscal vigente en esa época y manifestó que la regulación de los citados recursos de revisión debería estar incluida en el Código Fiscal, ya que era éste ordenamiento el que regulaba el procedimiento Contencioso-Administrativo. También consideraron los Diputados, que el recurso de revisión violaba el principio de equidad procesal considerando que había sido creado únicamente para las autoridades fiscales por lo que se aceptaba el término para interponer el recurso y además, se solicitaba la inclusión del mismo en el Código Fiscal de la Federación mediante la creación del artículo 204 Bis, con la posibilidad de que el particular

también pudiera interponer el recurso. Con esta reforma, cambió el criterio de considerar como cosa juzgada a las sentencias del Tribunal, por lo que se aconsejaba suprimir esta expresión del artículo 203 del citado Código. Así, se solicitó la derogación de las leyes señaladas, creando una sección Octava del Capítulo IV, Título I, del Código.

En contraposición de lo anterior, la Cámara de Senadores señaló que no era posible considerar a los particulares en el recurso de revisión, ya que éstos tenían la posibilidad de impugnar las sentencias del Tribunal mediante el juicio de amparo, en virtud de argumentos contrariantes de las Cámaras, ésta reforma no fue aprobada. Cabe aclarar que ninguna de las Cámaras consideró que las leyes del 31 de diciembre de 1946 y del 30 de diciembre de 1948, no excluían expresamente a los particulares de promover este recurso, sólo que la práctica llevó a los particulares a promover el juicio de amparo y a las autoridades a recurrir ante la Suprema Corte las sentencias del Tribunal Fiscal.

Para el 30 de diciembre de 1961, se reformó el Código Fiscal para incluir la posibilidad de impugnar las sentencias del Tribunal ante la Suprema Corte, siguiendo los lineamientos contenidos en los decretos del 31 de diciembre de 1946 y del 30 de diciembre de 1948.

En la reforma de 1966, se amplió la competencia del Tribunal Fiscal para conocer entre otras cosas de todos los asuntos de la Tesorería del Distrito Federal; los relacionados con el Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; de las controversias suscitadas durante el procedimiento administrativo; en la determinación en cantidad líquida que corresponda a los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales y en los casos de requerimiento de pagos efectuados a las Instituciones Afianzadoras.

En materia de revisión fiscal de las autoridades federales, se limitó su interposición, estableciendo como requisito para su procedencia, el

acuerdo expreso del Secretario de Hacienda en los casos en que se considerara verdaderamente erróneo el fallo del Tribunal. La interposición del recurso de revisión se amplió a 15 días para igualar el término con el del Juicio de Amparo.

Nuevamente se reconoció que las sentencias del Tribunal tenían fuerza de cosa juzgada, y debían estar fundadas en derecho y examinar todos los puntos controvertidos.

En el año de 1967, se creó un nuevo Código Fiscal de la Federación con las mismas consideraciones que el anterior, sólo que perfeccionando las formalidades del Contencioso-Administrativo, tales como establecer que en el juicio de nulidad no hay condenación de costas y todos los gastos generados en él debían ser cubiertos por las partes. Se estableció por vez primera la prohibición de la gestión de negocios y los escritos presentados al Tribunal debían ser firmados por quienes los formularan o por sus representantes legalmente autorizados para ese efecto; se concedió a las partes posibilidad de recusar a los Magistrados cuando estuvieran impedidos para conocer el asunto o no formularan el proyecto de sentencia ordenado por el Pleno en los casos de excitativa de justicia, institución ésta última creada en este Código. En cuanto a la regulación del Procedimiento Contencioso, se estableció que la autoridad no podría cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada en su contestación, dado que eso implicaba un estado de indefensión del particular, pues éste solo podía impugnar los fundamentos de la resolución impugnada; se crearon las instituciones de improcedencia y sobreseimiento del juicio; se concedió al particular una prevención de 5 días para los casos en que su demanda fuera obscura, irregular o incompleta, y en su omisión, la demanda sería desechada.

En cuanto a la organización del Tribunal, se creó la figura del Magistrado Instructor con facultades específicas que si bien eran realizadas por los Magistrados de las Salas, no se encontraban

consignadas en la ley; y se establece la procedencia del recurso de reclamación contra los actos del Magistrado Instructor.

También se establecieron normas para la aplicación y cumplimiento de la jurisprudencia del Tribunal. Así, se creó la queja, como medio de defensa en contra de las contradicciones de sentencias dictadas por las salas en contra de aquéllas que se dictaran oponiéndose a dicha Jurisprudencia; o no fuera considerada ésta jurisprudencia al momento de dictarse la sentencia.

Se establecieron como causales de anulación:

1. Incompetencia del funcionario.
2. Violaciones formales y de fondo.
3. Desvío de poder.

Respecto de los medios de impugnación se creó el recurso de revisión a favor de las autoridades contra las sentencias de las Salas, en los asuntos importantes y trascendentes a juicio de los Titulares de las autoridades. Este recurso se interponía en el término de 10 días hábiles ante el Presidente del Tribunal, el cual concedía a la parte contraria un término de 5 días para que manifestara lo que a su derecho conviniera; vencido dicho término el Presidente proyectaba la resolución al recurso, misma que era resuelta por el Pleno del Tribunal. Con esta adición se limitaron los asuntos que conocía la Suprema Corte en revisión, pues sólo podrían ser recurridas las sentencias del Pleno del Tribunal Fiscal cuando los asuntos excedieran de \$500,000.00 y si no excedían de ese monto se debía razonar la importancia y trascendencia del asunto; tramitándose este recurso con las reglas de la revisión en amparo indirecto regulado por la Ley de Amparo.

Este Código tuvo reformas al siguiente año para incluir en las sentencias impugnables ante el Pleno del Tribunal, aquellas que decretaran o negaran el sobreseimiento del juicio, así como para incluir al

Jefe del Departamento del Distrito Federal como autoridad facultada para promover el recurso de revisión.

Durante la vigencia de este Código existieron diversas modificaciones a las normas establecidas para el procedimiento llevado ante las propias autoridades administrativas, sin mayor afectación del procedimiento contencioso-administrativo hasta 1977, año en el que se estableció como requisito de la demanda anexar copia de ésta con sus anexos para el Titular de la autoridad demandada, ya que les resultaba difícil obtener la información necesaria para contestar la demanda en tiempo.

Con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación creada en 1978, fue necesario reformar el Código Fiscal para adecuar ambos ordenamientos respecto de la regulación del juicio contencioso administrativo. Así, se establecieron entre otras reformas formales, la de presentar la demanda en la Sala Regional que correspondiera al domicilio de la autoridad ordenadora de la resolución impugnada; por tanto se estableció la posibilidad de remitir los expedientes a la Sala Regional que correspondiera a éste domicilio en los casos de incompetencia territorial de otra Sala. En los casos de conflictos de competencia resolvía la Sala Superior qué Sala Regional debía conocer del juicio promovido.

La Jurisprudencia del Tribunal podía ser establecida en los casos en que la Sala Superior resolviera contradicciones de las Salas Regionales en sus resoluciones, como resultado del recurso de queja, y, cuando al resolver los recursos de revisión la Sala Superior sustentara la misma tesis en tres sentencias ininterrumpidamente sin que existiera otra en contrario en ese lapso. Se consideró obligatoria esta jurisprudencia para las Salas Regionales.

Por último, acorde con la Ley Orgánica del Tribunal se sustituyó al Pleno del Tribunal en su competencia por la Sala Superior.

En la exposición de motivos del Poder Ejecutivo para reformar el Código Fiscal en 1979, se mencionó la inequidad procesal de las autoridades para impugnar las violaciones procesales cometidas en las sentencias en su contra, por lo que en éstos casos las autoridades podrían impugnar esas sentencias mediante el recurso de revisión. También se redujo la cantidad de copias que el particular debía anexar a su demanda para las autoridades, esto es, sólo debía exhibir copia de sus documentos para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y para la autoridad que dictó la resolución impugnada cuando ésta no dependiera de dicha Secretaría; entre otras reformas.

Para 1980, se modificó el Código para regular las notificaciones personales a las autoridades en los casos del recurso de revisión, mismo que debería ser firmado por los Titulares de las autoridades demandadas o por quienes legalmente debieran sustituirlos; el plazo para interponer este recurso se amplió a 15 días, igual que el término para promover el juicio de amparo.

La última reforma de este Código Fiscal fue en 1981, para ampliar el plazo de interposición de queja a quince días; así como para suprimir al Jefe del Departamento del Distrito Federal como autoridad demandada ya que los asuntos fiscales de dicho Departamento Administrativo eran competencia del recién creado Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal; y entre otras reformas, también aumentó el requisito para interponer el recurso de revisión por cuantía a un millón de pesos, para ser interpuesto ante la Sala Superior o ante la Suprema Corte.

Para Diciembre de 1981, se creó un nuevo Código Fiscal de la Federación con la finalidad principal de reunir en este ordenamiento todas las disposiciones generales aplicables a las diversas leyes fiscales ya establecidas. Así, se crearon instituciones como la conocida "*Miscelánea Fiscal*" que crea derechos más no obligaciones en favor de los contribuyentes siempre que se publique en el Diario Oficial de la

Federación; se creó la negativa ficta como el silencio de la autoridad a una petición o instancia presentada por los contribuyentes y no resuelta en el término de cuatro meses, término que fue reducido a tres meses a partir de 1996, por lo que se concedió a los particulares la posibilidad de impugnar dicha resolución a través de los medios de defensa establecidos; se establecieron por primera vez los delitos fiscales para una mayor protección del fisco federal, y se estructuró el mecanismo del embargo.

Se establecieron novedades en materia procesal como el incidente de nulidad de notificaciones; la procedencia de la ampliación de la demanda en los casos de negativa ficta; se amplió el plazo para interponer la demanda y la contestación de treinta a cuarenta y cinco días, respectivamente; se regularon en forma precisa las pruebas pericial y testimonial, así como su valoración tanto de dichas pruebas como de todas las ofrecidas por las partes; se estableció el cierre de instrucción del juicio una vez que hubieran sido desahogadas todas las cuestiones de ésta etapa para turnar el expediente a proyecto de sentencia; se consideraron los efectos que tendrían las sentencias del Tribunal y es aquí donde se comenzó a criticar la característica de anulación del Tribunal Fiscal, pues se le dio la de plena jurisdicción.

El principio de oralidad en el juicio se sustituyó por la regla documental suprimiendo la audiencia de pruebas y alegatos; se otorgó la posibilidad a la autoridades de allanarse a las pretensiones del demandante hasta antes de cerrar la instrucción del juicio, para dictar una nueva resolución que subsanara las violaciones cometidas, misma que debía ser exhibida en el juicio para solicitar la conformidad del particular, o que promoviera su ampliación de demanda logrando así una resolución definitiva a la controversia.

Por último, se continuó con la posibilidad de recurrir por parte de las autoridades las sentencias dictadas por la Sala Superior del Tribunal ante la Suprema Corte de Justicia, mediante el recurso de revisión. Este Código

entró en vigor hasta el 1º de enero de 1983 y sólo su capítulo VI del Procedimiento Contencioso Administrativo, entró en vigor hasta el 1º de abril de ese mismo año.

Hasta el año de 1988, el Código Fiscal tuvo reformas en materias diversas a los medios de impugnación en el procedimiento Contencioso-Administrativo, y es hasta ese año que se derogaron el recurso de revisión ante la Sala Superior del Tribunal y la revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia, para crear un nuevo recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito contra sentencias definitivas y resoluciones que decretaran o negaran el sobreseimiento del juicio.

Las características de este nuevo recurso de revisión fueron: la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma jurisdicción de la Sala Regional emisora de la resolución; límite en cuantía mínima de 3,500 veces el Salario Mínimo General Diario Vigente en el Distrito Federal, en la omisión de este requisito se debía razonar la importancia y trascendencia del asunto; la procedencia del recurso cuando se trataba de interpretación de leyes o reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento, por violaciones procesales cometidas durante el juicio o en la propia sentencia siempre que afectaran las defensas del recurrente y trascendieran al sentido del fallo o, por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución. El plazo para interponer el recurso se estableció de 15 días a partir de que surtiera efectos la notificación de la resolución recurrida, y debía presentarse ante la Sala Regional que dictó la sentencia.

En materia de seguridad social era procedente el recurso independientemente de su monto, cuando se trataba de determinación de sujetos obligados, conceptos que integraran la base de cotización y el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgo de trabajo.

El recurso de revisión procedía también contra las resoluciones dictadas por la Sala Superior, ya que ésta al no conocer del recurso de revisión, se le atribuyó el conocimiento de los juicios con características especiales establecidos en el artículo 239 Bis del Código en cita. En los casos de coordinación fiscal, sólo podía ser recurrida la sentencia por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las sentencias dictadas por el Tribunal Colegiado de Circuito al resolver el recurso de revisión eran inatacables, por lo que el particular no podía impugnarlas a través del juicio de amparo.

Con el fin de evitar sentencias contradictorias por los Tribunales Colegiados de Circuito en los casos en que el particular interpusiera juicio de amparo y la autoridad recurso de revisión, debía conocer el Tribunal de ambas instancias en la misma sesión.

También sobre los medios de impugnación se suprimió la queja como recurso, y surge ésta misma como instancia procedente contra la indebida repetición de un acto o resolución anulados, o por incurrir en exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia del Tribunal, por parte de las autoridades.

En materia de incidentes, se eliminó el de nulidad de notificaciones por establecerse como causal en el juicio contra el propio acto administrativo la nulidad de su notificación. En el incidente de suspensión de la ejecución se amplía su plazo de interposición a fin de que el particular pudiera promoverlo aún cuando se encontrara pendiente de resolución el juicio de amparo interpuesto. Se creó el incidente de objeción contra los actos que exclusivamente admitieran la demanda, la contestación, la intervención de tercero o alguna prueba, siendo materias del recurso de reclamación anteriormente establecido.

Para 1990, se suprimió la posibilidad de subsanar o corregir una demanda irregular por lo que al no cumplir ésta con los requisitos

establecidos en los artículos 208 y 209, se tenía por desechada o por no presentada la demanda, respectivamente, ya que se consideró que los particulares tenían un plazo muy amplio para preparar su demanda.

La reforma de 1993, modifica la jurisdicción territorial del Tribunal para conocer ahora de los asuntos dependiendo del domicilio fiscal del particular, pues la finalidad del establecimiento de Salas Regionales en todo el territorio nacional era la de desconcentrar los asuntos en el Distrito Federal, por lo que con esta reforma se logra desahogar el rezago de las Salas Regionales Metropolitanas, ya que existen diversas autoridades centrales con domicilio en el Distrito Federal que dictan las resoluciones impugnadas ante el Tribunal Fiscal, misma que se reforma el treinta de diciembre de 2000, para quedar de forma contraria, es decir, atendiendo al domicilio de la autoridad emisora de la resolución controvertida.

En 1995 se estableció nuevamente la posibilidad del particular de corregir o subsanar su demanda en los casos en que ésta fuera irregular u omisa, o le faltaran pruebas, puesto que la Suprema Corte de Justicia consideró inconstitucional la omisión de la institución de la prevención por requisitos formales en la demanda, por lo que con esta reforma se devuelve a los artículos 208 y 209 del Código, el estricto apego a la Constitución.

Para 1996, las reformas formales en el Contencioso-Administrativo establecen la posibilidad de hacer valer conceptos de impugnación (agravios) en la demanda de nulidad, aún cuando no hubieren sido expuestos en el recurso administrativo que en su caso se hubiera promovido; se reduce el término para ampliar la demanda y contestarla a veinte días, respectivamente; se deroga el incidente de objeción para quedar nuevamente el recurso de reclamación como medio para impugnar la admisión y desechamiento de la demanda, la contestación, la intervención de tercero y las pruebas; entre otras reformas.

Cabe hacer mención que a partir del primero de enero de dos mil seis, entro en vigor la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que sustituye a la que se encontraba establecida en el Código Fiscal de la Federación.

## **1.7 TRANSFORMACION A TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y**

### **ADMINISTRATIVA**

La creación del Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dio lugar a muchas controversias sobre su constitucionalidad, aspecto que fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia, al considerar que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el artículo 14 constitucional, no implica que el juicio se deba seguir ante un órgano judicial, y que mientras el poder judicial tuviese conocimientos de los asuntos contencioso administrativos a través del Amparo, la constitución no sería violada.

En la actualidad la constitucionalidad de este Tribunal ya no se discute, si bien es cierto que la constitución de 1917, no previó la existencia de tribunales administrativos, lo cierto es que se le hicieron las reformas para darle por fin un sustento legal.

*"cualquier duda sobre la constitucionalidad de este Tribunal desapareció en el año de 1946, al reformarse la fracción I del artículo 104 constitucional. En esta reforma se reconoce la existencia de tribunales administrativos, por cuanto se facultó a la Suprema Corte de la Nación para reconocer, a través de los recursos ordinarios que establecerán las leyes, de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos creados*

*por ley Federal, siempre que dicho tribunales estuviesen dotados de plena autonomía para dictar sus fallos*<sup>16</sup>

### **1.7.1 BASE CONSTITUCIONAL**

La creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, origina arduos problemas tanto para los estudiosos del derecho como para la H: Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la cual se le planteó el problema de la constitucionalidad del nuevo Tribunal, atacado de vulnerar el principio de la división de poderes.

Doctrinalmente esta cuestión fue resuelta a favor de la constitución del Tribunal Federal de Justicia Federal y Administrativa ya que, siguiendo la línea Francesa del pensamiento, se consideró que la existencia de dicho Tribunal no rompía con los principios de nuestra estructura Político-Jurídica y que, por lo mismo, su existencia era valedera y precedente conforme al nuevo y moderno desarrollo de la Administración Pública; como se consigna en la propia exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, que por su importancia se transcribe a continuación:

*" En cuanto al problema de validez constitucional de la ley que crea un Tribunal Administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien como unánimemente se reconoce la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales Administrativos independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir sus fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe ala sujeción ya apuntada, a los Tribunales Administrativos que aunque independientes de la administración activa, no lo sea del Poder Judicial.*

---

<sup>16</sup> Armienta calderón Gonzalo Manuel. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Textos Universitarios, S.A., 1977 pp. 122 y 123.

*Por lo demás es innegable que la jurisprudencia mexicana, a partir sobre todo del año de 1929, ha consagrado de un amañera definitiva que las leyes federales, y en general todas las leyes, pueden conceder un "recurso o medio de defensa para el particular perjudicado", cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la Autoridad Judicial y, naturalmente, en un procedimiento diverso del juicio de amparo. Más aún, la jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia ni siquiera ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del juicio de amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquél constituya un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías. Esta tesis de la Corte no solamente ha sancionado de los recursos propiamente administrativos (el de oposición anta la propia autoridad, llamado entre otros de "reconsideración y el jerárquico) sino también los procedimientos jurisdiccionales: la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, el Jurado de Infracciones Fiscales y el Jurado de Revisión del Departamento del Distrito (para no citar sino unos cuantos ejemplos típicos) han podido funcionar sin que en ningún momento la H. Suprema Corte haya objetado su constitucional.*

*Todavía más: en múltiples ocasiones, al interpretarse el artículo 14 constitucional que establece la garantía del juicio, la jurisprudencia ha sostenido que no es necesario que ese juicio se tramite precisamente anta las autoridades judiciales, con lo con lo que implícitamente se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante Autoridades Administrativas.*

*El más alto Tribunal de la República fijó estas tesis frente a organismos y a procedimientos que no presentaban todos los caracteres de organismos y procedimientos jurisdiccionales, particularmente en lo que toca a su independencia frente a la Administración activa, por ello, confía el Ejecutivo en que con mayor razón se reconocerá la constitucionalidad de un cuerpo como el Tribunal Fiscal de la Federación,*

*que desde el punto de vista orgánico, formal en cuanto a formas de proceder y no a poder en que está colocado y material, será un tribunal y ejercerá funciones jurisdiccionales”.*

La solución al problema constitucional del ya mencionado Tribunal fue resuelto en forma definitiva mediante la reforma que sufriera la Constitución Política de México en su artículo 104, fracción I, por decreto del día 16 de diciembre de 1946 al quedar dicho precepto legal en los términos siguientes:

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

Fracción I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivos de los tratados celebrados por potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apeladas ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. En los asuntos en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la H. Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de **TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS CREADOS POR LEY FEDERAL**, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”.

Con lo anterior se sentaban las bases constitucionales para la existencia de Tribunales Administrativos independientes del Poder Judicial. La creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resultó inadecuado en la forma y términos que se realizara, ya que se hizo, siguiendo una línea doctrinal que no se ajustaba exactamente a nuestro desarrollo constitucional, como lo era la doctrina francesa, fue la raíz de

situaciones históricas particulares y merced a una evolución muy lenta, que surgiera y se estructurara la competencia jurisdiccional administrativa.

En efecto, lo contencioso Administrativo, constituye la impugnación de los actos de la Administración Pública ante Tribunales Administrativos. Esta figura jurídica rompe con la tradición judicialista del conocimiento de las controversias suscitadas entre dos o más partes. El contencioso Administrativo representa una modalidad dentro de la resolución de controversias.

Según la doctrina de la división de poderes del tratadista Carlos de Secondat Montesquieu, *"el poder se divide para su ejecución en; Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y en este orden de ideas, corresponde al poder Ejecutivo, la ejecución de las leyes; al Legislativo la creación de estas últimas y al judicial la aplicación de las leyes al caso concreto. Desde el punto de vista, el Contencioso Administrativo representa una excepción al principio de la división de poderes, que al menos en nuestro medio, es legítima, puesto que así se encuentra reconocida constitucionalmente."*<sup>17</sup>

En efecto el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

*"Artículo 73.- El congreso tiene la facultad:*

*Fracción XXIX-H Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su*

---

<sup>17</sup> Revista del Tribunal Fiscal. Cuarenta y cinco años al Servicio de México, Tomo II, México, 1982, p 45.

*organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;....”*

Por otra parte, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece en su artículo 1º lo siguiente:

*"Artículo 1º.- El Tribunal Federal De Justicia Fiscal Y Administrativa es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que ésta establece”.*

Los preceptos legales antes transcritos, regulan actualmente la figura del Contencioso Administrativo, materia de la presente investigación de tesis.

### **1.7.2 ESTRUCTURA**

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integra por la Sala Superior y por las Salas Regionales, que por razones de carga de trabajo se ha llevado a cabo la descentralización de estas últimas.

La Sala Superior del Tribunal en la actualidad se constituye con once Magistrados, de entre los cuales elegirán al Presidente del mismo, bastando la presencia de siete de sus miembros para que se puedan efectuar sesiones y sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los magistrados presentes, los que no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se definirá para la siguiente sesión. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, se cambiará al ponente.

Así, con la estructura que actualmente encontramos, se creó la Sala Superior compuesta en un principio por nueve Magistrados, en la actualidad por once, durara en su cargo dos años y no podrá ser reelecto en forma inmediata, de conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Igualmente en 20

regiones se dividió el país, instalándose seis Salas en la Región Metropolitana, misma que en la actualidad cuenta con un incremento en cinco Salas, es decir, que se compone de once.

En la actualidad el número y sede de las Salas Regionales, de acuerdo a cada una de las regiones, está compuesta con la circunscripción territorial y jurisdicción, nombre y sede que a continuación se detallan:

*"Para los efectos del artículo 28 de la Ley, el territorio nacional se divide en las regiones con los límites territoriales siguientes:*

*I. Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California;*

*II. Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora;*

*III. Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa;*

*IV. Norte Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua;*

*V. Norte Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila;*

*VI. Noreste, que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas;*

*VII. Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit;*

*VIII. Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes;*

*IX. Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro;*

*X. Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán;*

*XI. Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México;*

*XII. Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla;*

*XIII. Golfo, que comprende el Estado de Veracruz;*

*XIV. Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero;*

*XV. Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca;*

*XVI. Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche;*

*XVII. Metropolitanas, que comprenden el Distrito Federal y el Estado de Morelos;*

*XVIII. Golfo Norte, que comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado;*

*XIX. Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco;*

*XX. Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo.*

*..... En las regiones señaladas en el artículo anterior, la sede, denominación y el número de Salas Regionales, serán las siguientes:*

*I. Región del Noroeste I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste I, con sede en la Ciudad de Tijuana, Estado de Baja California;*

*II. Región del Noroeste II: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste II con sede en Ciudad Obregón, Estado de Sonora;*

*III. Región del Noroeste III: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Noroeste III, con sede en la Ciudad de Culiacán, Estado de Sinaloa;*

*IV. Región del Norte-Centro I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Norte-Centro I, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Estado de Chihuahua;*

*V. Región del Norte-Centro II: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional del Norte-Centro II y Segunda Sala Regional del Norte-Centro II, ambas con sede en la Ciudad de Torreón, Estado de Coahuila;*

*VI. Región del Noreste: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional del Noreste y Segunda Sala Regional del Noreste, ambas con sede en la Ciudad de Monterrey, Estado de Nuevo León;*

*VII. Región de Occidente: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional de Occidente y Segunda Sala Regional del Occidente, ambas con sede en la Ciudad de Guadalajara, Estado de Jalisco;*

*VIII. Región del Centro I: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro I, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Estado de Aguascalientes;*

*IX. Región del Centro II: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro II, con sede en la Ciudad de Querétaro, Estado de Querétaro;*

*X. Región del Centro III: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Centro III, con sede en la Ciudad de Celaya, Estado de Guanajuato;*

*XI. Región Hidalgo-México: Tres Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional Hidalgo-México, Segunda Sala Regional Hidalgo-México y Tercera Sala Regional Hidalgo-México, con sede en Tlalnepantla, Estado de México;*

*XII. Región de Oriente: Dos Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional de Oriente y Segunda Sala Regional de Oriente, ambas con sede en la Ciudad de Puebla, Estado de Puebla;*

*XIII. Región del Golfo: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Golfo, con sede en la Ciudad de Jalapa, Estado de Veracruz;*

*XIV. Región del Pacífico: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Pacífico, con sede en la Ciudad de Acapulco, Estado de Guerrero;*

*XV. Región del Sureste: Una Sala que se denominará: Sala Regional del Norte-Centro I, con sede en la Ciudad de Oaxaca, Estado de Oaxaca;*

*XVI. Región Peninsular: Una Sala, que se denominará: Sala Regional Peninsular, con sede en la Ciudad de Mérida, Estado de Yucatán;*

*XVII. Región Metropolitana: Once Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional Metropolitana, Segunda Sala Regional Metropolitana, Tercera Sala Regional Metropolitana, Cuarta Sala Regional Metropolitana, Quinta Sala Regional Metropolitana, Sexta Sala Regional Metropolitana, Séptima Sala Regional Metropolitana, Octava Sala Regional Metropolitana, Novena Sala Regional Metropolitana, Décima Sala Regional Metropolitana y Décimo Primera Sala Regional Metropolitana, todas con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal;*

*XVIII. Región del Golfo Norte: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Golfo-Norte, con sede en Ciudad Victoria, Estado de Tamaulipas;*

*XIX. Región Chiapas-Tabasco: Una Sala, que se denominará: Sala Regional Chiapas-Tabasco, con sede en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Estado de Chiapas;*

*XX. Región del Caribe: Una Sala, que se denominará: Sala Regional del Caribe, con sede en la ciudad de Cancún, Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo.<sup>18</sup>*

### **1.7.3 COMPETENCIA**

---

<sup>18</sup> Artículos 23 y 24 del Reglamento interior del Tribunal Federal De Justicia Fiscal Administrativa

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal administrativo dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que le otorga su Ley Orgánica, por lo que actúa con total independencia de la autoridad hacendaria y demás autoridades administrativas, ya que posee su propio presupuesto y el nombramiento de sus magistrados es por acuerdo del Presidente de la República, con la aprobación del Senado, por lo que no podrán ser removidos de su cargo sin causa justificada, ni podrán reducirse sus emolumentos durante el término de su cargo.

Podemos sentar como regla que al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede otorgársele competencia para conocer de toda controversia que surja entre particulares y el Estado, con las salvedades siguientes:

- 1.- Para conocer de la inconstitucionalidad de un ordenamiento expedido por el Poder Legislativo.
- 2.- Para conocer de la inconstitucionalidad de reglamentos gubernativos y de policía expedidos por el Poder Ejecutivo.
- 3.- Para conocer de inconformidades sobre actos políticos o de gobierno del Poder Ejecutivo.
- 4.- Para conocer de inconformidades sobre actos del Poder Judicial.

La exposición de motivos de la nueva Ley Orgánica que entró en vigor a partir de 1996, manifiesta como finalidad de ésta adecuar las funciones y competencia del Tribunal Fiscal a las reformas expuestas al Código Fiscal. Así, entre otras funciones, establece la adecuación de la duración de los Magistrados en su encargo, a la de los Ministros de la Suprema Corte (seis años); eliminando la figura de los Magistrados Supernumerarios quienes tenían facultad para suplir a los Magistrados ausentes en las Salas Regionales y Superior, quedando ahora a cargo el

primer secretario de la ponencia esa responsabilidad, hasta en tanto se haga el nombramiento respectivo.

La competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se amplía para conocer de los recursos administrativos promovidos en materia administrativa federal, incluyendo el recurso creado en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, por lo que este Tribunal es ya un verdadero Tribunal Contencioso-Administrativo.

Por tener la Sala Superior del Tribunal a partir de la creación de ésta Ley Orgánica nuevas atribuciones, se redujo su competencia para resolver los asuntos con características especiales, por lo que a partir de este año solamente conocerá en Sección de éstos juicios cuando cualquiera de las partes, la Sala Regional o la propia Sección consideren conveniente que la resolución sea dictada por dicha Sala Superior. También se le ha facultado para conocer de los juicios que versen sobre la materia de Comercio Exterior.

Dicha Sala Superior funciona en Pleno para conocer de las siguientes cuestiones:

*"I.- Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

*I-Bis. Proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de magistrados seleccionados previa evaluación interna.*

*II.- Señalar la sede y el número de las Salas Regionales.*

*III- Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.*

*IV.- Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.*

*V.- Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, así como los supuestos del artículo 20 de esta Ley, cuando, a petición de la Sección respectiva, lo considere conveniente.*

*VI.- Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno, así como la queja y determinar las medidas de apremio.*

*VII.- Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los magistrados y, en su caso, designar de entre los secretarios al que deba sustituir a un Magistrado de Sala Regional.*

*VIII.- Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los Magistrados establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los magistrados las sanciones administrativas correspondientes, salvo en el caso de destitución la que se pondrá a la consideración del Presidente de la República.*

*IX.- Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los Magistrados de las Secciones y de las Salas Regionales.*

*X.- Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, teniendo la facultad de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como fijar, acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, las bases de la carrera jurisdiccional de Actuarios, Secretarios de Acuerdos de Sala Regional, Secretarios de Acuerdos de Sala Superior y Magistrados, los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacerse para la promoción y permanencia de los mismos, así como las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales.*

*XI. Designar de entre sus miembros a los magistrados visitadores de las Salas Regionales, los que le darán cuenta del funcionamiento de éstas, así como dictar reglas conforme a las cuales se deberán practicar dichas visitas.*

*XII. Designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor.*

*XIII. Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos, así como ordenar la depuración y baja de los expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación dirigido a los interesados, para que, con base a éste, puedan recabar copias certificadas o documentos de los mismos.*

*XIV. Las demás que establezcan las leyes.”*

El Pleno del Tribunal se compone de 10 Magistrados y el Presidente del Tribunal, con las atribuciones ya señaladas. Las Secciones se integran con 5 Magistrados cada una, por lo que el Presidente no integra Sección a fin de estar en posibilidad de conocer de las funciones administrativas del Tribunal.

Por lo que se refiere a la competencia de las Secciones de la Sala Superior de conformidad con el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es para:

*“I. Resolver los juicios en los casos siguientes:*

*a) Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias.*

*b) En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.*

*c) Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación.*

## *II. (DEROGADA)*

*III. Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección, así como la queja y determinar las medidas de apremio.*

*IV. Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.*

*V. Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección, así como ordenar su publicación.*

*VI. Las demás que establezcan las leyes.*

Finalmente, la competencia de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación para resolver los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas, se encuentra contenida en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal, y versa sobre las siguientes materias:

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

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

*III. Que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.*

*IV. Que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.*

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

*Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.*

*VI. Que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.*

*VII. Que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.*

*VIII. Que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.*

*IX. Que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, del Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como de sus organismos descentralizados.*

*X. Que nieguen a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.*

*XI. Que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.*

*XII. Que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.*

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

*XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.*

*XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.*

*Para los efectos del primer párrafo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.*

*El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.*

*También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.*

*No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa”*

#### **1.7.4 DEFINICION DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

El contencioso Administrativo se puede definir entonces como el conjunto de normas que regulan la defensa que tiene tanto el gobernado como el servidor público frente a la administración pública. Este procedimiento se encuentra en la esfera administrativa, teniendo como función primordial controlar la legalidad de los actos emanados de dicha administración.

Así tenemos que el contencioso surge cuando la administración en ejercicio del interés público, que es el que regula sus actos, toca derechos ya sean originales o adquiridos, pretendiendo apoderarse de ellos o causarles un perjuicio. Es decir, el particular tiene la necesidad de defenderse del perjuicio o violación de su derecho. En esa virtud, podemos simplificar que cuando la administración toca un derecho, esta se vuelve contenciosa.

Asimismo cabe señalar que para los tratadistas Antonio Carrillo Flores y Gabino Fraga, el Contencioso Administrativo es definido por el primero de la siguiente manera: "*Lo contencioso Administrativo es la contienda que nace por el obrar de la administración pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella*"<sup>19</sup>, mientras que el segundo lo define así: "*Es el establecimiento del control jurisdiccional de los actos de las administración*"<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Carrillo Flores Antonio. La Justicia Federal y la Administración pública. 2ª edición, Porrúa, México 1973, p ,141.

<sup>20</sup> Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Op. Cit. p.443.

## CAPITULO 2

### LOS PRINCIPIOS PROCESALES

Para poder señalar los principios procesales, es necesario saber su concepto, que son, y para que sirven; El maestro Eduardo Pallares lo define así; *"son los principios rectores del procedimiento que determinan la finalidad del proceso, las reglas que deben seguir al tramitarlo y la correcta manera de interpretar y aplicar las normas procesales."*<sup>1</sup>

La anterior definición hace mención de dos palabras esenciales (procedimiento y proceso), Cipriano Gómez Lara, dice que; *"procedimiento, es la combinación de los diversos actos que se deben realizar para la solución de un litigio"*<sup>2</sup> de lo anterior podemos decir entonces; que esos actos deben acatar dichos principios, es muy frecuente confundir la definición de procedimiento con la de proceso, la diferencia radica, según Gómez Lara, en que; *"...el proceso, es un conjunto de todos los actos para la solución de un litigio; mientras que el procedimiento es la combinación de diversos actos, es decir; que el primero engloba todos y cada uno de los actos, mientras que el segundo solo utiliza los actos dependiendo de la etapa en que se encuentre el litigio, como son la iniciación, instrucción, desenvolvimiento, fallo y ejecución de la causa."*<sup>3</sup>

De lo anteriormente expuesto se puede concluir, que los principios procesales se refieren a la manera en que deben conducirse las partes involucradas en el juicio para que el mismo pueda servir eficazmente a la solución de la controversia correspondiente.

---

<sup>1</sup> Pallares, Eduardo, Derecho Procesal Civil, 3ra edición, Porrúa; México 1965, Pág. 69

<sup>2</sup> Gómez, Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, Editorial Harla, México 1965, p.69.

<sup>3</sup> ídem

Los principios procesales de acuerdo a varios autores se clasifican de muy diversas formas, a continuación mencionaremos los principios más importantes y trascendentales.

## **2.1 PRINCIPIO DE IGUALDAD**

Este principio consiste en que las partes deben tener en el proceso un mismo trato, se les deben de dar las mismas oportunidades para hacer valer sus derechos y ejercitar sus defensas.

*"Esta idea fue una conquista de la Revolución francesa, ya que la memorable sesión de la Asamblea Nacional Constituyente del 4 de agosto de 1879 y en medio de indescriptible entusiasmo, se decreto la abolición del feudalismo y muchos miembros del alto clero y nobleza, así como prominentes funcionarios, renunciaron a sus privilegios de clase o posición y en pocas horas quedo destruido el antiguo régimen. Poco después, el día 26 del propio mes, se formulo la celebre Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano, entre los cuales destaca el de igualdad y justicia; y así nobles o pecheros, católicos y protestantes, ricos o pobres, etcétera, tenían el derecho de litigar ante los mismos tribunales, y el gran linaje dejó de ser motivo de impunidad; la Revolución francesa se había nutrido de la teorías de "El contrato social" (1762), de Juan Jacobo Rousseau"<sup>4</sup>*

Eduardo J. Couture llama a este principio como formativo del proceso al respecto señala; *"...es una manifestación particular del principio de igualdad de los ciudadanos ante ley, su formula se resume en le precepto; Audatur et altera (óigase a la otra parte) oír a la otra parte es la expresión de lo que se denomina bilateridad de la audiencia en las doctrinas Alemanas y Angloamericanas, en tanto sea posible dentro de las*

---

<sup>4</sup> Ortiz Ramírez, Serafín, Derecho constitucional mexicano, México, Cultura, 1961, p.553.

*necesidades técnicas del debate a lo que el actor y demandado actúen en el proceso en un plano de igualdad, en la etapa del conocimiento esa igualdad debe consistir en dar a ambos contendientes análogas posibilidades de expresión y de prueba*<sup>5</sup>

Derivado del artículo 13 Constitucional impone al legislador y al juzgador el deber de conferir a las partes las mismas oportunidades procesales para exponer sus pretensiones y excepciones, para probar los hechos en que base aquellas y para expresar sus propios alegatos o conclusiones.

El mencionado artículo 13 Constitucional hace mención primeramente que; *"nadie debe ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, a fin de que no pueda operar a favor ni en contra de alguien y en consecuencia establece el principio de igualdad de todos los hombres ante la ley y ante los tribunales."*

Durante el proceso, las partes deben de tener las mismas oportunidades, para su defensa, a continuación mencionaremos algunas aplicaciones en actuaciones procesales.

A.- La notificación de la demanda y el emplazamiento al demandado

B.- El ofrecimiento de pruebas

C.- La igual oportunidad que tienen las partes para alegar y recurrir las resoluciones del juez.

D.- En la substanciación de incidentes.

Como podemos ver este principio es básico, para todo país en donde se hable de un plano de igualdad entre los seres humanos, *"este principio*

---

<sup>5</sup> Couture, J: Eduardo. Las Garantías Constitucionales del Proceso Civil en estudios de Derecho Procesal Civil, Buenos Aires 1946, p; 153-213

*de igualdad ante la ley, sin distinción alguna y el derecho igual a su protección, así como el de ser oído públicamente y con justicia por los tribunales competentes, independientes e imparciales, fue proclamado nuevamente en los artículos sexto al décimo de la declaración universal de los Derechos del Hombre, emitida por la asamblea general de las naciones unidas el día 10 de diciembre de 1948, en la ciudad de Nueva York y si bien carece de de obligatoriedad jurídica para los Estados, tiene sin embargo la fuerza moral que sustenta su contenido*<sup>6</sup>

De lo anteriormente expresado, se puede concluir que el principio de igualdad procesal, consiste en dar las mismas oportunidades a las partes en un juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, sin hacer distinción alguna, pues de hacerlo sería ventajoso para la parte a la cual la ley beneficia y en consecuencia la otra quedaría sin poder hacer algo que su contraparte ya tuvo oportunidad de realizar.

## **2.2 PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

El principio de legalidad establece que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho en vigor; esto es, el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho: en otros términos, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener su apoyo estricto en una norma legal (en sentido material), la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución. En este sentido, el principio de legalidad constituye la primordial exigencia de todo "*Estado de derecho*"<sup>7</sup> en sentido técnico.

---

<sup>6</sup> Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 12ª ed., México, Porrúa 1973, p. 573

<sup>7</sup> El estado de Derecho, se entiende básicamente, aquel Estado cuyo diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el Derecho y

En nuestro derecho esta consagrado expresamente por los artículos; 16 párrafo primero, 41 párrafo primero y 133 de la Constitución que respectivamente señalan:

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

*"ART 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de al competencia de estos y por lo de los Estados, en lo que toca a sus regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto Federal."*

*"ART 133.- Esta Constitución, las leyes del congreso de la unión que emane de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglaran a dicha constitución las leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en la constitución o leyes de los Estados"*

El artículo 16 constitucional establece las características, condiciones y requisitos que deben tener los actos de autoridad al seguir los procedimientos encaminados a la imposición de aquéllas, los cuales siempre deben estar previstos por una norma legal en sentido material, proporcionando así la protección al orden jurídico total.

*"Conforme al principio de legalidad previsto por el artículo 16 Constitucional, pues, se pueden distinguir los siguientes derechos fundamentales: a) el órgano estatal del que provenga un acto que se traduzca en una molestia debe encontrarse investido con facultades expresamente consignadas en una norma legal (en sentido material) para emitirlo b) el acto o procedimiento por el cual se infiere una molestia, debe estar previsto, en cuanto a su sentido y alcance, por una norma legal: de aquí deriva el principio de que "los órganos o autoridades estatales solo pueden hacer aquello que expresamente les permita la ley c) el acto que infiere la molestia debe derivar o estar ordenado en un mandamiento escrito, y d) el mandamiento escrito en que se ordena que se infiera una molestia debe expresar los preceptos legales en que se fundamenta y las causas legales que la motivan."*<sup>8</sup>

En lo que respecta a los artículos 41 y 133, Las entidades federativas disfrutaban de autonomía más no de soberanía. Asimismo, la Constitución Política Federal determina los rubros, las esferas de competencia y las funciones otorgadas exclusivamente a los Poderes Federales y contempla, igualmente que las Constituciones locales y la legislación emanada de éstas no deberán invadir el ámbito de facultades reservado a la Federación.

Por otra parte, es conveniente mencionar, Como otro aspecto del principio de legalidad, el derecho a la exacta aplicación de la ley, previsto por los párrafos, tercero y cuarto del artículo 14 constitucional. El tercer párrafo, referido a los juicios penales, establece el conocido principio "nullum crimen nalla poena sine lege", al prohibir se imponga, "por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata". El cuarto y último párrafo; por su parte, prescribe que en los juicios civiles (extendiéndose a todo proceso jurisdiccional, con excepción de los

---

<sup>8</sup> Fix-Zamudio, Héctor, Juicio de Amparo (estudios) en la parte titulada: la Jurisdicción Constitucional Mexicana, pp.227 y ss., México, Porrúa 1964

penales) la sentencia definitiva debe ser conforme a la letra de la ley o atendiendo a la interpretación jurídica de la misma y en caso de que no haya una norma legal aplicable, debe fundarse en los principios generales del derecho.

Como se puede observar; el principio de legalidad es la base fundamental de donde se derivan los demás principios procesales, pues antes que nada debe de existir en la ley el precepto que justifique el proceder de las autoridades competentes, de otra forma esta seria arbitraria, por otra parte no debemos dejar de mencionar que aunque existan acciones por parte de las autoridades que se justifiquen en leyes previamente establecidas, si estas contravienen las disposiciones de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, resultaran también ilegales, dado que todas las leyes Federales o Estatales deben de respetar los preceptos constitucionales.

### **2.3 PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA**

En sentido amplio, la palabra seguridad indica la situación de estar alguien seguro frente a un peligro. Una persona dentro de una casa puede sentirse segura respecto de las inclemencias del tiempo; un combatiente puede estar seguro en una trinchera respecto del peligro de un ataque del enemigo. Esto nos muestra que el concepto de seguridad varía según sea el tipo de peligro con el cual se relaciona. En la vida social, el hombre necesita, por una parte, tener la seguridad de que los demás respetarán sus bienes y, por otra, saber cómo ha de comportarse respecto de los bienes de los demás. Esta seguridad referente a las relaciones con los semejantes es la que puede denominarse seguridad jurídica.

El asegurar la existencia de ciertos comportamientos en la vida social es necesario para la subsistencia de la misma vida social, Para que exista paz hace falta que los miembros de la sociedad respeten los bienes y las

vidas ajenas, y por eso es necesario que la sociedad asegure, conminando con la coacción pública, que dichos comportamientos habrán de llevarse a cabo.

*"Este conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquier autoridad para producir validamente, desde el punto de vista jurídico, la afectación de la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste, y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones, elementos, etc., es lo que constituye las garantías de seguridad jurídica"<sup>9</sup>*

Este principio nos señala que todo gobernado debe gozar de seguridad jurídica mediante el estado a través de sus autoridades, por consiguiente, si no se lleva a cabo dicha seguridad estamos en presencia de inseguridad jurídica y por consiguiente, se esta afectado la esfera de cada gobernado.

La seguridad jurídica puede entenderse desde dos puntos de vista, uno objetivo y otro subjetivo. Desde el punto de vista subjetivo, la seguridad equivale a la certeza moral que tiene el individuo de que sus bienes le serán respetados. Pero esta convicción no se produce si de hecho no existen en la vida social las condiciones requeridas para tal efecto: la organización judicial, el cuerpo de policía, leyes apropiadas, etc. Desde el punto de vista objetivo, la seguridad equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública.

Los artículos 14 y 17 Constitucionales fundamentan el principio de seguridad jurídica y a continuación se estudian:

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

---

<sup>9</sup> Burgoa Orihuela Ignacio. Las Garantías Individuales 33ª Edición actualizada, Porrúa, México, 2001 p. 504

*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.*

*En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía o mayoría de razón, pena alguna que no este decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.*

*En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta, se fundara en los principios generales de derecho.”*

En dicho precepto, como ya observamos, el gobernado encuentra una amplísima protección a los diversos bienes que integran su esfera de derecho.

*"Artículo 17.- ninguna persona podrá hacerse justicia por si misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.*

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

*Las Leyes Federales y Locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.*

*Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.”*

La función jurisdiccional esta depositada en el Estado, al prohibir a los gobernados hacerse justicia por propia mano y ejercer violencia para

reclamar sus derechos, asimismo, los tribunales están dotados de plena jurisdicción y autonomía, estos serán los encargados de la impartición de justicia, la cual, como ya observamos, será pronta, completa, imparcial y gratuita respetando los plazos previstos por la ley.

*"La seguridad jurídica es uno de los fines principales del derecho. Es evidente que para que exista seguridad jurídica es necesaria la presencia de un orden que regule las conductas de los individuos en las sociedades y que ese orden se cumpla, que sea eficaz. Ahora bien, puede existir una ordenación de conductas, impuesta por los órganos establecidos, que se cumpla y contener, sin embargo, disposiciones contrarias evidentemente a la justicia, como la de que los gobernantes pueden en cualquier momento privar de sus propiedades a los individuos, o de que pueden castigarlos por delitos no tipificados previamente."*<sup>10</sup> Lo que interesa a la sociedad asegurar es el cumplimiento de conductas que son valiosas para la vida social, o sea de conductas que implican la realización, parcial pero efectiva, del criterio de dar a cada quien lo suyo. Esto hace ver que el criterio racional de la justicia (o jurisprudencia) es necesario para que haya seguridad jurídica efectiva: gracias a ese criterio se disciplinan, de manera objetiva, las conductas cuyo cumplimiento es necesario asegurar; si falta o falla ese criterio de justicia, se corre el riesgo de asegurar el cumplimiento de conductas cuya realización más bien infunde temor que paz. La seguridad jurídica implica, por consiguiente no sólo que el orden social sea eficaz sino que también sea justo.

## **2.4 PRINCIPIO DE CONGRUENCIA DE LAS SENTENCIAS**

---

<sup>10</sup> Mantilla Molina, Roberto L., Sobre el artículo 17 constitucional, Revista de la Facultad de Derecho de México, t.VIII, núms...31-32, julio-diciembre de 1958, p. 141

Consiste en que las sentencias deben ser congruentes no solo consigo mismas, sino también con la litis, tal como quedo formulada por medio de los escritos de la demanda, contestación, replica y duplica. Existen dos clases de congruencia, la interna y la externa. La primera consiste en la armonía de las distintas partes de la sentencia. Esta no debe contener afirmaciones o resoluciones que se contradigan entre si. No faltan los autores que sostengan que a la violación de este principio produce la nulidad del fallo.

La externa consiste en la adecuación de la sentencia con los puntos cuestionados, controvertidos, los que estuvieron a debate. Esta no debe resolver mas de lo que las partes le piden al juez, ni dejar de resolver puntos que las mismas plantearon a este. Sobre este aspecto el Cuarto Tribunal Colegiado del Primer Circuito que aparece publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XVI, Septiembre del 2002 a foja 1451, Novena Época, menciona:

*"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PRINCIPIO DE CONGRUENCIA EXTERNA.*

*De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 237 del Código Fiscal de la Federación y 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles -de aplicación supletoria a la materia fiscal-, la congruencia externa de las sentencias implica que la decisión sea correspondiente y proporcional a la pretensión deducida o petitorio; atento lo cual, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede ir más allá ni rebasar el límite que la propia acción ejercitada le determina.*

*CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 197/2002. Carlos Islas González. 10 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo Martínez Jiménez."*

La congruencia exige lo siguiente: a) que el fallo no contenga mas de lo pretendido por las partes, y si falta este requisito, estaremos incurriendo en incongruencia pasiva; cuando la parte dispositiva de la sentencia concede o niega lo que por ninguno de los litigantes a pedido, b) que el fallo no contenga menos de lo postulado por las partes, por lo

que, si falta este requisito, estamos en presencia de una incongruencia negativa, cuando la sentencia omita la decisión sobre algunas de las pretensiones oportunamente formuladas y c) que el fallo no contenga nada distinto de lo pretendido por las partes, y si falta este requisito, se incurriría en incongruencia mixta, cuando la parte dispositiva de la sentencia sustituye alguna de las pretensiones formuladas por las partes por otra u otras que no han sido pedidas.

El principio de congruencia es el complemento del principio de idoneidad, pues las peticiones de las partes tienen que ser idóneas, es decir, aptas para obtener la resolución judicial, asimismo las resoluciones judiciales han de ser congruentes, es decir, acordes a las peticiones que resuelvan, por lo cual, tal requisito debe afectar a todas las resoluciones y no exclusivamente a las sentencias.

La congruencia de la resolución debe referirse a las pretensiones deducidas en el pleito lo que equivale a afirmar que "pretensiones" significa: la petición de cualquier persona, que redirija en forma debida al tribunal, para que sea resuelta una controversia, por lo cual, las peticiones del demandado y su resistencia a la pretensión del actor pueden considerarse como pretensiones

*"Se puede violar el principio de congruencia, en los siguientes casos:*

- a) cuando el fallo contiene resoluciones contrarias entre sí;*
- b) cuando concede al actor más de lo que pide;*
- c) cuando no resuelve todas las cuestiones planteadas en la litis o resuelve puntos que no figuren en ella;*
- d) cuando no decide sobre las excepciones supervenientes hechas valer en forma legal.*

*La doctrina legal declara que es congruente la sentencia que deja resueltos todos los términos del debate.*<sup>11</sup>

## **2.5 PRINCIPIO DE ACUMULACION EVENTUAL**

Del latín, *accumulatio*, es el resultado de reunir o juntar varias cosas, ya sean materiales o inmateriales.

En materia procesal ocurren diversas posibilidades de acumulación en cuanto a los sujetos que ejercitan sus acciones, y en cuanto a las pretensiones que pueden plantearse en la demanda.

En efecto, en una misma demanda pueden concurrir varios actores y de modo semejante pueden encontrarse en un proceso varios demandados o, finalmente puede haber pluralidad de actores y de demandados al mismo tiempo. De allí resultan las correlativas situaciones de acumulación subjetiva o litisconsorcio, que es activo, si hay pluralidad de actores, pasivo cuando la pluralidad es de demandados y mixto si ésta se encuentra en ambas partes.

Puede el litisconsorcio ser voluntario o necesario. Es voluntario cuando, no obstante poder plantear demandas independientes dos o más personas, prefieren obrar conjuntamente y al efecto proponen una sola demanda. Por el contrario, es necesario el litisconsorcio cuando uno de los sujetos de la acción no puede ejercitar ésta sin la concurrencia del otro o de otros sujetos vinculados a la relación substancial en que se ha originado el litigio.

Se reconoce generalmente, que la acumulación obedece a razones de economía procesal y a la necesidad y conveniencia de evitar que, de seguirse separadamente los diversos procesos pudieran dictarse

---

<sup>11</sup> De Pina Rafael y Castillo Larrañaga. Instituciones de Derecho Procesal Civil, octava Edición. Porrúa, México, 1969 p. 26

sentencias contradictorias, lo que acarrearía grave daño al prestigio de la administración de justicia, además de los perjuicios que necesariamente podrían arrogarse a las partes.

Castillo Larrañaga y De Pina con referencia al litisconsorcio voluntario señalan que: *“éste es complejo porque la asociación responde en él, más a móviles económicos que jurídicos. Que si el litisconsorcio es voluntario la sentencia puede afectar de manera muy distinta a cada uno de los litisconsortes voluntarios. Podríamos en tal sentido suponer el litisconsorcio voluntario entre varias personas que por haber sufrido daños en un mismo accidente de tránsito, en lugar de promover cada una su demanda de indemnización por separado contra el responsable, se unieran todas ellas para ejercitar sus acciones en una sola demanda.*

*Agregan, que en el litisconsorcio necesario, la parte se identifica con el litisconsorcio a cuyo favor o en contra de la cual recaerá la resolución que se pronuncie, en tanto que el voluntario es disgregable<sup>12</sup>.*

En materia procesal pueden señalarse diversos supuestos de acumulación, que son: acumulación subjetiva (litispendencia), acumulación objetiva (de pretensiones) y acumulación de autos (o de expedientes).

Acumulación subjetiva, que se manifiesta en la reunión de diversas personas en la posición de actores o de demandados en un mismo proceso; o también de pluralidad de personas por ambas partes. Este fenómeno recibe el nombre de litisconsorcio que; como se ve, puede ser activo, pasivo o mixto, según se dé en una de las partes en litigio o en ambas al mismo tiempo. Puede esta acumulación litisconsorcial ser voluntaria o necesaria. El artículo 53 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal regula los supuestos de litisconsorcio necesario.

---

<sup>12</sup> ídem p. 160.

Acumulación objetiva o reunión de varias pretensiones en una misma demanda, que está prevista en la primera parte del artículo 31 de dicho Código (si bien allí se habla de acciones en lugar de pretensiones). Se dispone así que Cuando haya varias acciones contra una misma persona, respecto de una misma cosa y provengan de una misma causa, deben intentarse en una sola demanda y en seguida se establece como consecuencia de la inacumulación en ese supuesto, la pérdida de las pretensiones que se dejaron de acumular.

El concepto de causa ha sido explorado por los procesalistas desde hace muchos años. Por brevedad, recordaremos tan sólo que el profesor Couture definió este vocablo procesal diciendo; *"que causa es la razón, fundamento, motivo o interés material o moral de la pretensión deducida en juicio. Este imperativo obedece a los principios de eventualidad (se habla entonces de acumulación eventual de pretensiones) y de economía procesales. Conforme al principio general de eventualidad, deben ejercitarse, todos los medios de ataque y de defensa simultáneamente y en la oportunidad procesal que corresponda, so pena de preclusión."*<sup>13</sup>

En materia Fiscal el principio de acumulación esta regulado por los artículos 197 fracción segunda y 198 fracción cuarta, párrafo segundo del Código Fiscal de la Federación el cual señalan:

*"ARTICULO 197...En los casos en que la resolución impugnada afecte los intereses jurídicos de dos o mas personas, y estas promuevan juicio, en el escrito inicial de demanda deberán designar un representante común que elegirán de entre ellas mismas, y si no lo hicieren, el magistrado instructor designara con tal carácter a cualquiera de los interesados al admitir la demanda."*

*"ARTICULO 198...En cada escrito de demanda solo podrá aparecer un demandante. Salvo en los casos que se trate de la impugnación de*

---

<sup>13</sup> Couture, J: Eduardo, Op, Cit. p. 378

*resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o mas personas, mismas que podrán promover el juicio de nulidad contra dichas resoluciones en un solo escrito de demanda, siempre que en el escrito designen de entre ellas mismas un representante común, en caso de no hacer la designación, el magistrado instructor al admitir la demanda hará la designación”*

Haremos finalmente referencia al restante supuesto de acumulación, es decir a la acumulación de autos.

La acumulación de autos es la reunión material de los expedientes en poder de un mismo juez a fin de continuar la substanciación y hacer posible que se resuelvan en una sola sentencia.

Dado que la acumulación de autos generalmente se tramita en forma de incidente, conviene recordar que el Código de Procedimientos Civiles de 1884 contenía, además de un capítulo que pautaba la substanciación de los incidentes en general (libro I, título XI, capítulo I) uno más dedicado especialmente a la acumulación de autos, con minuciosa previsión de los supuestos de su procedencia y del modo de tramitarlos, lo que representaba un valioso auxiliar en los casos de aplicación práctica.

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal no contiene en su texto actual, capítulos equivalentes y tan sólo se limita a reglamentar en forma dispersa algunos supuestos de acumulación de autos, tales como los que se originan en virtud de las excepciones de litispendencia y de conexidad (artículos 36 a 42) cosa que ha sido objeto de crítica por comentaristas mexicanos sobre todo a poco de haber entrado aquél en vigor.

La razón de ese cambio tan radical, se encuentra en el deplorable antecedente de que los litigantes de mala fe, bajo la vigencia del código anterior, aprovechaban las posibilidades que su texto les brindaba, para promover toda clase de incidentes dilatorios a efecto de prolongar lo más

posible la duración de los juicios, cosa que los autores del código actual, quisieron impedir a toda costa.

En otras palabras, conforme al ordenamiento hoy vigente, tan sólo deberían de proceder los incidentes en los casos expresamente previstos, criterio extremo que por otra parte, provoca a su vez dificultades y problemas de difícil solución en la práctica.

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 217, señala los incidentes de previo y especial pronunciamiento, uno de los cuales, es el de acumulación de autos.

## **2.6 PRINCIPIO DE ECONOMIA PROCESAL**

Este principio consiste en que el proceso ha de desarrollarse con mayor economía de tiempo, energía y costo, de acuerdo a las circunstancias de cada caso.

Como ya se menciona, este principio se puede referir al tiempo o al dinero.

- A) Economía de tiempo.- para obtenerla se deben simplificar y disminuir los actos procesales.
- B) economía de dinero.- de acuerdo con este sentido del principio, el proceso no debe ser mas oneroso que el objeto reclamado. Si el actor va hacer erogaciones de mayor valor económico que el de las pretensiones que obtendría, suponiendo que la sentencia le fuera favorable perdería todo el interés del juicio.

En conclusión este principio establece que se deben tratar de lograr en el proceso los mayores resultados posibles, con el menor empleo posible de actividades, recursos y tiempos. Dicho principio exige, entre otras cosas, que se simplifiquen los procedimientos, se delimite con

precisión el litigio, que solo se admitan y practiquen pruebas que sean pertinentes y relevantes para la decisión de la causa. Que se desechen aquellos recursos e incidentes que sean notoriamente improcedentes.

## **2.7 PRINCIPIO DE EVENTUALIDAD**

Este principio consiste, en que las partes tienen la carga de hacer valer ya sea las acciones, las excepciones, las pruebas y los recursos procedentes en el caso de que, en lo futuro, hubiera necesidad de hacerlo para garantizar sus derechos procesales.

En dicho principio habrá de tenerse en cuenta:

- a) El proceso está dividido en diversos periodos claramente distintos unos de otros, de tal manera que no puede iniciarse uno sin que haya terminado el que legalmente debe precederle;
- b) Dicha división obedece a exigencias jurídicas y de carácter práctico, que de no ser atendidas producirían perjuicios evidentes y situaciones legales absurdas,
- c) para que esa división tenga eficacia jurídica y sea respetada, la ley ha establecido el principio de eventualidad, con la sanción correlativa de las preclusiones por virtud del primero, las partes deben hacer valer y ejercitar en cada uno de los periodos los hechos o cuestiones sobre los que desee una decisión judicial, les está prohibido hacerlo más tarde y en periodo distinto. Esta imposibilidad es la que se establece mediante el sistema de las preclusiones, que no son otra cosa que la pérdida o caducidad de un derecho o de una facultad procesal no ejercitada en tiempo oportuno.

En virtud del principio de eventualidad, las partes han de ofrecer y rendir todas las pruebas en el periodo correspondiente, han de hacerse

valer en su demanda todos los fundamentos de hecho de la acción que ejercitan.

Dicho principio tiene excepciones como son las relativas al término supletorio de la prueba, a las llamadas excepciones supervenientes, a las modificaciones que pueden hacerse en la litis de los escritos de replica y de duplica.

El principio de eventualidad tiene por objeto favorecer la celeridad de los trámites, impidiendo regresiones en el procedimiento y evitando la anarquía en juicio.

Este principio rige tanto para las acciones como para las excepciones. Cuando haya varias acciones contra una misma persona, respecto de una misma cosa y provengan de una misma causa, deben intentarse todas e una sola demanda; en caso contrario, precluirán las acciones que no se hayan acumulado, sin embargo, que no pueden acumularse en la misma demanda acciones contrarias o contradictorias; ni las posesorias con las petitorias; ni cuando una dependa del resultado de la otra.

## **2.8 PRINCIPIO DE ADQUISICION PROCESAL**

Este principio señala que las pruebas rendidas por una de las partes no solo le aprovechan a ella sino también a todos los demás, aunque no hayan participado en la rendición de la prueba. El principio tiene un fundamento racional evidente, ya que no es posible dividir la convicción del juez sobre la exigencia o la no exigencia de los hechos litigiosos. Si por virtud de una prueba, se produce en su ánimo la certeza respecto de dichos hechos, no importa quien de los litigantes hay rendido la prueba. En todo caso, la eficacia de esta es indivisible.

Las partes en el juicio, se pueden beneficiar y perjudicar de las pruebas de su contraparte así, es decir; influyen recíprocamente, de tal

modo que ninguna prueba es exclusiva de la parte que la ofrece sino que la otra parte las puede utilizar en su provecho.

## **2.9 PRINCIPIO DE CONCENTRACION**

En este principio, deben reunirse o concentrarse las cuestiones litigiosas para ser resueltas todas o el mayor número posible de ellas, en la sentencia definitiva, evitando que el curso del proceso, en lo esencial se suspenda. El principio exige que las cuestiones incidentales que surjan dentro del proceso, se reserven para la sentencia definitiva, a fin de evitar que el proceso se paralice o se dilate, lo que a su vez, exige reducir al menor número posible los llamados incidentes de previo y especial pronunciamiento.

## **2.10 PRINCIPIO DE CONSUMACION PROCESAL**

Consiste en que los derechos y las facultades procesales se extinguen una vez ejercitados, sin que por regla general, se permita su ejercicio por una segunda tercera o cuarta vez. Por ejemplo, la facultad de contestar la demanda se extingue una vez que se ha contestado, sin que sea lícito hacerlo de nuevo con el pretexto de que se incurrió en error u olvido. Los derechos y las cargas procesales precluyen, entre otras causas, por la aplicación del principio de consumación procesal.

## **2.11 PRINCIPIO DE EFICACIA PROCESAL**

Este principio consiste en que, durante el proceso no debe producirse con perjuicio de quien se ve en la necesidad de promoverlo para ejercitar sus derechos o acudir a él para la defensa de los mismos.

El proceso debe ser, en lo posible, que el actor realice mediante si plenamente sus derechos. De modo especial, ha de procurarse compensar la perdida de tiempo y dinero que implica todo proceso.

La sentencia que admite la demanda debe reconocer el derecho como si tal cosa ocurriese en el momento mismo de la demanda judicial. Pero es necesario ante todo, que el actor consiga no solo la cosa a que tiene derecho, sino también todo cuanto el habría obtenido de la cosa si este le hubiere sido entregada al tiempo de la demanda.

## **2.12 PRINCIPIO DE INMEDIACION.**

El principio de inmediación significa que el juez debe de encontrarse en un estado de relación directa con las partes y recibir personalmente las pruebas, prefiriendo las que se encuentran bajo su acción inmediata. En cuanto al primer aspecto, no es escasa la importancia que tiene el hecho de que el juez conozca las condiciones de los litigantes, lo que le permitiría, llegado el caso, ejercitar con eficacia sus facultades de conciliación y valorar su conducta durante el proceso cuando ella pudiera ser un elemento de convicción.

Dicho principio esta vinculado con la oralidad, que no se aviene con nuestro sistema escrito, en el que el juez no conocer a las partes ni recibe la prueba, sino excepcionalmente porque, aun cuando la ley lo permite, en muchos casos delega su recepción. Es así como el juez forma su criterio exclusivamente con base en las constancias de autos.

## **2.13 PRINCIPIO DE PROTECCION**

Consiste en sostener que la nulidad solo puede hacerse valer cuando se deja sin defensa a alguna de las partes y precisamente a la que pide

la declaración de nulidad. No procede la impugnación de nulidad sino cuando ha sido lesionado un interés sea patrimonial o de orden moral, la nulidad establecida a favor de un incapaz solo puede hacerla valer el, o en su defecto su representante legítimo.

#### **2.14 PRINCIPIO DE SUBSTANCIACION**

Este principio señala con precisión el hecho jurídico que da vida al derecho que hace valer. En algunos casos, la precisión en lo que se pide traerá consigo igual precisión en el hecho jurídico base de la demanda.

El contraste aparece, pues, en aquellos casos en que el derecho puede ser identificado con la simple designación de su naturaleza y del objeto, sin consignar el hecho.

La substanciación de que la demanda solo es valida cuando exprese todas las circunstancias de hecho, de que el actor vaya a servirse en el proceso, con tal suerte que las deducciones posteriores de un hecho no expresado en la demanda significaría de esta y deberán considerarse como ilegales.

#### **2.15 PRINCIPIO DE ADAPTACION DEL PROCESO**

Consiste en que el proceso ha de llevarse a cabo en forma tal, que pueda servir para realizar el fin del proceso, el cual es resolver un conflicto de intereses, apoyado en todos aquellos elementos que puedan ayudar para que la decisión que tome el juez sea lo mas justa y apegada a Derecho. Para lograr llegar a tal fin, es necesario que varíen las formalidades según sea la materia de que se trate, por ejemplo; la solución de un conflicto de orden penal, será diferente de uno laboral, por

lo que surge la necesidad de precisar como se deben seguir los diferentes procedimientos.

## CAPITULO 3

### EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

A continuación señalaremos como se lleva a cabo el procedimiento del Juicio Contencioso Administrativo Federal. En el presente capítulo, hablaremos del procedimiento Contencioso Administrativo Federal en general y el capítulo posterior se darán las diferencias que existen en el procedimiento cuando es la autoridad la quien demanda.

#### 3.1 PARTES EN EL JUICIO

El artículo 3 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo establece quienes serán las partes en el juicio contencioso administrativo, siendo estos:

*I.- El demandante. Es decir, aquella persona ya sea física o moral que a su parecer se ve afectado por actos ilegales por parte de la autoridad administrativa, aunque también tienen ese carácter las autoridades en el juicio de lesividad como veremos en el capítulo siguiente.*

*II.- Los demandados. Tendrán ese carácter de demandados, en primer lugar, la autoridad que emitió el acto impugnado. En segundo término, los particulares que se hayan favorecido con la resolución, cuya modificación o nulidad pida la autoridad demandada y el Jefe del Servicio de la Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal.*

*Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.*

*III. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.*

El juicio inicia con la presentación de la demanda por escrito, ante la Sala Regional competente, por parte del particular agraviado, también puede enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esta la sede de la Sala o cuando esta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de el, siempre que el envío se efectuó en el lugar en que resida el demandante. En caso de que exista diversidad de actores, deberá designarse un representante común de entre los mismos; y en caso de omisión, el Magistrado Instructor al admitir la demanda designará a cualquiera de ellos como representante común.

Ahora bien, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no sólo los particulares que se vean lesionados en sus derechos, pueden ser actores, sino que también lo podrán ser las autoridades administrativas como veremos en el capítulo siguiente.

En el juicio de nulidad no hay condenación de costas y cada parte es responsable de sus gastos y de los que se originen con motivo de las diligencias que en su caso promuevan.

Si la resolución en controversia mediante el juicio de nulidad es una resolución dictada con motivo de la interposición de un recurso administrativo, se entenderá que el actor al momento de impugnar dicha resolución, también controvierte la resolución combatida mediante el recurso administrativo que continúa afectándolo pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados originariamente en el recurso administrativo, así lo señala el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley Federal del procedimiento Contencioso Administrativo.

### 3.2 IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

La procedencia del Juicio Contencioso Administrativo –nos señala el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa- se da contra las resoluciones definitivas, considerando como definitivas a aquellas que no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de este sea optativa.

Al respecto R. Bielsa comenta que: "*Resolución definitiva es la que dicta la autoridad superior y que ya no puede preverse por la propia autoridad*".<sup>1</sup>

Para que una resolución pueda ser impugnada ante las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe reunir las siguientes características, ya que de lo contrario entrarían en el supuesto de las causales de improcedencia que señala el artículo 8 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo ;

1) Definitividad.- Estamos en presencia de una resolución definitiva, cuando la misma no acepta un recurso administrativo salvo que su interposición sea optativa, pero si no lo es se debe agotar antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2) Atribuible a una persona y de forma concreta.- Se necesita obligatoriamente que la resolución que se pretenda impugnar aplique concretamente normas o preceptos de carácter general al particular.

3) Lesivo a un interés o que cause agravio o perjuicio.- El artículo 202 del Código Fiscal de la Federación en su fracción I, contempla como causal de improcedencia del Juicio Contencioso Administrativo, que se impugne una resolución que no afecte los intereses jurídicos del demandante. Esto es así ya que al no afectarse la esfera jurídica del demandante, el Juicio Contencioso Administrativo carecería de todo sentido, toda vez que la

---

<sup>1</sup> R.Bielsa. Sobre lo contencioso Administrativo. Porrúa 1954, Pág.94

finalidad de este es precisamente resarcir la particular en los derechos que le fueron violados con motivo de la incorrecta aplicación de la ley al caso concreto.

4) Que la resolución sea nueva.- Es decir, que el particular no haya tenido conocimiento anterior del contenido de la resolución. Las fracciones III, IV, V y VIII del artículo 8 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo contemplan como causales de improcedencia el hecho de que una resolución haya sido consentida o bien sea materia de sentencia pronunciada por el Tribunal o cuando una resolución que se pretenda impugnar sea materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante el Tribunal Federal De Justicia Fiscal y Administrativa, ante una autoridad administrativa o que, en su defecto haya sido impugnada en un procedimiento judicial. Cuando el particular impugna ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa una resolución que esta siendo impugnada a través de un medio de defensa diferente, llámese recurso administrativo o juicio, Ante un Tribunal Administrativo o Judicial, el resultado será tal, que se tendrá que sobreseer el juicio, debido a que si esta pendiente de resolverse la impugnación de la resolución, no podemos estar en presencia de una resolución definitiva y por lo tanto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa se encontrará impedido para conocer tal caso, evitándose así la duplicidad de medios de defensa.

5) Que conste por escrito, a excepción de la negativa ficta.- Las resoluciones que se pretendan impugnar ante las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberán constar por escrito tal y como lo disponen los artículos 14 fracción II, 15 fracción III y 16, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

*"ARTICULO 14. La demanda deberá indicar:*

*II. La resolución que se impugna."*

*"ARTICULO 15. El demandante deberá adjuntar a su demanda:*

*"III. El documento en que conste la resolución impugnada."*

Cuando las instancias o peticiones que se formulen ante las autoridades fiscales no sean resueltas en un plazo de tres meses, se considera que han sido resueltas negativamente, por lo que al promover el Juicio Contencioso Administrativo en contra de esa resolución de negativa ficta, al no existir materialmente la resolución impugnada, bastara con acompañar copia de la instancia que se promovió ante la autoridad demandada y que no fue resuelta.

En lo que respecta a la resolución de negativa ficta, ésta puede ser definida como una ficción del derecho, creada para tutelar la celeridad del proceso, al considerarse que trascurriendo el término de tres meses, la autoridad a resuelto negativamente la instancia o petición formulada por el particular, para que el mismo pueda interponer el juicio de garantías o bien, acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a demandar la nulidad de esa resolución negativa ficta.

En caso de impugnar una resolución de negativa ficta, o actos desconocidos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, no es requisito señalar los agravios en la demanda, ya que mediante ampliación de demanda del particular podrá combatir la resolución que haya dado a conocer la autoridad demandada al producir su contestación.

Si una resolución no contiene todas las características anteriormente precisadas resultaran improcedentes para ser conocidas en el Juicio Contencioso Administrativo.

Cabe hacer mención que entre las causales de improcedencia, que menciona el artículo 8 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo hay una que establece que será improcedente cuando no le compete conocer a dicho tribunal.

La competencia material del tribunal para conocer de las resoluciones definitivas que ante el mismo se promuevan, esta contemplada en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual se transcribe a continuación:

*"Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:*

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

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

*III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.*

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

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

*Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le*

*fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.*

*VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.*

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

*VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.*

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

*X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.*

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

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

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

*XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.*

*XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.*

*Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.*

*El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.*

*También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rijan a dichas materias.*

*No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.”*

De lo anteriormente citado, se puede establecer a contrario sensú, que si una resolución no encuadra en ninguna de las fracciones anteriores,

el Magistrado Instructor del Juicio, al momento de proveer respecto de su procedencia, desechara la demanda interpuesta por ser improcedente.

Procede el sobreseimiento en el Juicio Contencioso Administrativo en términos de lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en los siguientes casos:

*"I. Por desistimiento del demandante.*

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

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

*IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados. siempre y cuando satisfaga la pretensión del demandante.*

*V.- si el juicio queda si materia*

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

*El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial."*

### **3.3 IMPEDIMENTOS Y EXCUSAS**

Respecto de los impedimentos y excusas de los Magistrados de la Sala Regional, las causales procedentes para estos efectos son: tener interés personal en el negocio; ser pariente consanguíneo, afín o civil de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad; haber sido patronos o apoderados en el mismo negocio; tener amistad estrecha o enemistad con alguna de

las partes o con sus patronos o representantes; haber dictado el acto impugnado o haber intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución; figurar como parte en un juicio similar, pendiente de resolución; estar en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas. Por tanto los Magistrados tienen el deber de excusarse cuando sobrevenga alguno de los impedimentos antes señalados, para lo cual el conocimiento y resolución de los impedimentos y excusas, compete a la Sala Superior del Tribunal, de conformidad con el Artículo 16, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

### **3.4 LA DEMANDA**

La demanda debe interponerse dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquel en el que se de alguno de los supuestos siguientes:

a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.

b) Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter impugnada cuando sea auto aplicativa.

Se presentara ante la Oficialía de Partes de la Sala Regional del Tribunal Federal que corresponda al domicilio de la autoridad emisora de la resolución combatida. En los casos en que el domicilio se encuentre fuera de la sede de dicha Sala, se podrá enviar la demanda inicial mediante correo certificado con acuse de recibo. El término para interponer la demanda podrá ampliarse a un año únicamente en los casos de fallecimiento, incapacidad o declaración de ausencia del actor, mientras no hayan sido aceptados los cargos de representante de la sucesión, tutor

del incapaz, o representante legal del ausente, respectivamente, lo anterior, de conformidad con el artículo 13 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Cabe señalar que en caso de que el promovente haya presentado su demanda ante una Sala Regional que sea incompetente en razón al territorio, pero dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, dicha fecha será la que ha de computarse como legal de presentación y no aquella que se establezca posteriormente en la Sala Regional competente, tal como lo menciona la siguiente tesis jurisprudencial, emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito en Materia administrativa, a foja 511, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II Diciembre de 1995, que al respecto menciona:

*"DEMANDA DE NULIDAD. PARA DETERMINAR SU OPORTUNIDAD DEBE ATENDERSE A LA FECHA DE SU PRESENTACION ANTE LA SALA FISCAL, AUNQUE RESULTE INCOMPETENTE. De conformidad con al artículo 218 del Código Fiscal de la Federación, cuando se presente ante una Sala Regional una demanda de nulidad de la que otra Sala deba conocer por razón del territorio, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la que en su concepto corresponda conocer del asunto. La interpretación jurídica del precepto en comento, permite concluir que se refiere al caso en que el enjuiciante se equivoca por razón del territorio en la promoción del juicio contencioso-administrativo y dado que dicha equivocación no debe dar lugar a imposibilitar la defensa del recurrente, ante actos que estima ilegales, debe considerarse que se interrumpe el término legal para la presentación de la demanda de nulidad y, por tanto, a fin de determinar la oportunidad de su presentación, debe atenderse a la fecha en que se presentó ante la Sala Regional incompetente y no aquella en que la reciba la Sala Regional competente. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO, Revisión fiscal 27/95. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 10 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Rosa María Temblador Vidrio. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez."*

En la demanda el actor debe cumplir con las formalidades previstas en el artículo 14 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

- 1.- Señalar el nombre del actor y domicilio convencional para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.
- 2.- Indicar cuál es la resolución que se impugna y la autoridad o las autoridades que la emitieron.
- 3.- Relatar los hechos que dieron origen a la demanda, exhibir las pruebas que se ofrecen.
- 4.- Manifiestar los conceptos de impugnación que se hacen valer en contra del acto impugnado.
- 5.- Señalar el nombre y domicilio del tercero interesado, cuando exista.
- 6.- Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Para el caso de que los particulares o sus representantes legales, soliciten la suspensión de la ejecución del acto impugnado deberán cumplir con los requisitos marcados en el artículo 28 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo; por lo respecta a los documento que se deben anexar el artículo 15 de dicho código señala:

*"ARTÍCULO 15.- El demandante deberá adjuntar a su demanda:*

*I. Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.*

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

*III. El documento en que conste la resolución impugnada.*

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

*V. La constancia de la notificación de la resolución impugnada.*

*VI. Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado Instructor procederá conforme a lo previsto en el artículo 17, fracción V, de esta Ley. Si durante el plazo previsto en el artículo 17 citado no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida resolución.*

*VII. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.*

*VIII. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante en el caso señalado en el último párrafo del artículo 44 de esta Ley.*

*IX. Las pruebas documentales que ofrezca.*

*Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.*

*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.*

*Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no*

*los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a VI, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX, las mismas se tendrán por no ofrecidas.”*

Una vez presentada la demanda de nulidad, el Magistrado Instructor designado de la Sala correspondiente, procederá a admitir la demanda, verificando que se hayan cumplido los requisitos exigidos por los artículos antes señalados, y en caso necesario, concederá el término señalado en el párrafo anterior para que complete el actor su demanda. En los casos en que la omisión sea relativa al señalamiento del nombre, resolución impugnada y conceptos de impugnación, la demanda se tendrá por no presentada en ese mismo acuerdo. Si la omisión se refiere al señalamiento de las Autoridades Demandadas, a los hechos, a los anexos de la demanda, al nombre y domicilio del tercero interesado o a lo que se pida, el Magistrado Instructor concederá término de cinco días para subsanar o corregir la demanda, y si dentro de dicho término no se cumplimenta ese requerimiento, la demanda se tendrá por no presentada.

**Por último -y haciendo especial mención en este punto- si la omisión no cumplimentada en tiempo es por las pruebas testimoniales o periciales, se tendrán por no ofrecidas, no si antes dar un termino de cinco días, para subsanar la omisión, cosa que no sucede en la contestación de demanda, como veremos mas adelante.**

### **3.5 LA CONTESTACION**

Siguiendo el procedimiento del juicio, una vez admitida la demanda por el Magistrado Instructor, se le correrá traslado al demandado para que contesten la demanda en un término de cuarenta y cinco días hábiles, contados a partir de que surta efectos la notificación del acuerdo admisorio.

En dicha contestación, el demandado deberá referirse a todos los hechos manifestados por el actor; en su omisión se tendrán por ciertos los hechos que el actor impute a dichas autoridades; de igual forma sucede cuando la contestación no sea presentada en tiempo, exceptuando el caso en el que los hechos del actor logren ser desvirtuados con las pruebas rendidas o por hechos notorios.

Si alguna autoridad que debiera ser llamada al juicio de nulidad, no fuere señalada por el actor en su escrito inicial, de oficio se le correrá traslado para que conteste la demanda en el término concedido. Dicho término corre en forma individual para cada autoridad.

En términos del artículo 19 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, la autoridad demandada deberá indicar en su contestación.

1.- Expresar los incidentes de previo y especial pronunciamiento que en su caso se originen en el juicio de nulidad. Las causales para promover dichos incidentes únicamente pueden ser, de conformidad con el artículo 29, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

- a) Por incompetencia territorial de la Sala Regional concedora del juicio.
- b) Por acumulación de autos.
- c) Por nulidad de notificaciones del propio Tribunal.
- d) Por interrupción del juicio, ya sea por muerte, disolución, incapacidad o declaración de ausencia del actor.
- e) Por recusación como causa de impedimento.
- f) La reposición de autos

2. Expresarán las consideraciones que a su juicio impidan la resolución del fondo del asunto controvertido, o bien, cuando no haya nacido o se haya extinguido el derecho en que apoya su demanda el actor. Un ejemplo de lo antes descrito lo constituyen las causales de improcedencia y sobreseimiento.

3. Deben referirse concretamente a todos y cada uno de los hechos formulados por el actor, afirmándolos o negándolos sea por no ser propios, o bien, por que ocurrieron de manera distinta, con la posibilidad de que en la omisión de contestar alguno de los hechos formulados por el actor, éstos se imputen ciertos, tal y como ya se mencionó en párrafos anteriores.

4. Expresar sus argumentaciones para considerar ineficaces los conceptos de impugnación hechos valer por el actor.

5. Las pruebas que ofrezca. Si se ofrece una prueba pericial o testimonial, se deben precisar los hechos sobre los que deba versar y se señalaran los nombres y domicilios del perito o de los testigos, según sea el caso. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas. Cabe hacer hincapié en este último punto, pues como se menciona en el apartado correspondiente a la demanda, si el actor, ofrece prueba pericial o testimonial debe precisar los hechos sobre los que deba versar y señalar los nombres y domicilios del perito o de los testigos, en dado caso de no hacerlo el magistrado instructor le requerirá en un término de cinco días, para que cumplimente la omisión, y señala categóricamente que en dado caso de que no se cumpla con el requerimiento, se tendrá por no ofrecido, cosa que no sucede con el demandado, por lo que –a mi opinión- no cumple con el principio de igualdad procesal, tema que se tocara con mayor profundidad mas adelante.

El artículo 21 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo señala lo que debe de adjuntar en demandado:

1.- Anexar copia de su contestación de demanda y de las pruebas ofrecidas para cada uno de los actores promoventes del juicio de nulidad, y del tercero, en el caso de que éste exista, junto con el cuestionario para el desahogo de prueba pericial e interrogatorio para prueba testimonial, si éstas son ofrecidas por las autoridades demandadas, y en su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la prueba pericial ofrecida por el actor.

2.-El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

En el caso de negativa ficta, expresarán los hechos y el derecho en que se funda la misma.

Las autoridades demandadas no podrán en ningún caso, cambiar los fundamentos de derecho que sirvieron de base para la emisión de la resolución impugnada, "*Si se altera la litis, mediante nuevos razonamientos y fundamentos de derecho por la parte se dejaría indefensa a la parte actora, por lo que no se admitirá lo que modifique la resolución*"<sup>2</sup> Asimismo, en los casos de contradicción entre las autoridades demandadas, por los fundamentos de hecho y de derecho, el Tribunal considerará únicamente los expuestos por el titular del organismo o entidad de la que dependa la autoridad emisora del acto.

Las autoridades demandadas podrán allanarse a las pretensiones del actor, o bien, revocar el acto impugnado, desde la contestación de la demanda y hasta antes del cierre de instrucción del juicio de nulidad.

La ley aludida, establece la posibilidad de ampliar la demanda y la contestación de ésta, en los casos en los que el actor requiere de un acto procesal más, para poder impugnar los hechos conocidos con posterioridad a la interposición de la demanda. Estos casos son los siguientes, de acuerdo con su artículo 17:

1) En los casos de negativa ficta. Considerada en el artículo 37 de dicho Código, como el silencio de la autoridad para dar contestación a una instancia o petición formulada por el actor en un término mayor de tres meses. Se entiende que una vez transcurrido dicho término sin recibir contestación de la autoridad, ésta ha negado la instancia o petición formulada. Este silencio puede darse también en los casos de interposición de algún medio de defensa ante la autoridad administrativa.

---

<sup>2</sup> Margain Manautou, Emilio Op.cit. Pág. 221.

- 2) Cuando hasta la contestación de demanda, el actor conoce el acto principal y su notificación de los que deriva el acto que impugnó en la demanda de nulidad.
- 3) En los casos de impugnación de notificaciones, los que se originan cuando se impugna un acto no notificado, o bien, cuando dicho acto fue notificado en forma ilegal, para lo que el artículo 16 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, establece ciertas reglas para la procedencia del juicio de nulidad:
  - 4) Si el actor afirma conocer el acto, impugnará la notificación de éste, haciendo saber la fecha en que lo conoció. Si también impugna el acto administrativo manifestará sus conceptos de impugnación relativos al acto junto con la impugnación de la notificación, si no conoce el acto administrativo, el actor impugnará su notificación señalando la autoridad a quien le imputa su notificación o ejecución. Al contestar la demanda, la autoridad deberá acompañar constancia del acto y de su notificación, los que podrá impugnar el actor al momento de ampliar su demanda. La Sala tiene obligación de estudiar los conceptos de impugnación hechos valer contra la notificación del acto previamente al estudio del fondo del asunto. Al resolver respecto de la notificación, si ésta fue practicada legalmente y por ende la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreseerá el juicio promovido. Si la notificación no fue realizada o fue hecha en forma ilegal, se tendrá al actor como sabedor del acto en la fecha que haya manifestado en su demanda, declarando nulas las actuaciones de las autoridades posteriores a la notificación ilegal, y en su caso, la Sala procederá a estudiar la impugnación hecha valer contra el acto combatido.
  - 5) Cuando se introduzcan cuestiones al momento de contestar la demanda que no eran conocidas por el actor hasta ese momento, sin cambiar los fundamentos de derecho que originaron la resolución impugnada.

Una vez analizadas las causales para la procedencia de la ampliación, observaremos su procedimiento:

La ampliación de demanda y la contestación de ésta, deben presentarse en un término de veinte días hábiles, respectivamente. Tanto la ampliación como la contestación de ésta, deben cumplir con los mismos requisitos señalados para la demanda inicial y su contestación, excepto aquellos documentos que ya se hubieran ofrecido en la demanda o en la contestación iniciales, mismos que no será necesario exhibirlos nuevamente; y el actor cuenta con la posibilidad igualmente de subsanar o corregir errores vertidos en la ampliación en un término de cinco días hábiles.

Respecto del tercero que tenga un derecho incompatible con el actor, debe ser llamado a juicio desde el momento en que se admita la demanda para apersonarse en juicio dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la notificación de dicha admisión. Su escrito de intervención deberá cumplir con los mismos requisitos de la demanda, y justificar su intervención en el juicio. Asimismo, debe adjuntar el documento con el que acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca, y en su caso, los cuestionarios e interrogatorios para el desahogo de las pruebas pericial y testimonial, respectivamente, si éstas son ofrecidas por el tercero. Las reglas establecidas para el cumplimiento de los requisitos de la demanda y sus anexos surten los mismos efectos para el escrito del tercero.

### **3.6 LOS INCIDENTES**

*"Se entiende por incidente el procedimiento que tiende a resolver controversias de carácter adjetivo, relacionada inmediata y directamente con el asunto principal"<sup>3</sup>*

Los incidentes en el Juicio Contencioso Federal, los prevé la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 19

---

<sup>3</sup> Alcalá- Zamora y castillo y Niceto. Derecho Procesal Mexicano, 2ª edición, Porrea, México, 1985, Pág. 835

que señala; *"En el juicio contencioso administrativo solo serán de previo y especial pronunciamiento:*

*1.- Incidente por incompetencia en razón del territorio*

*2.- Incidente de acumulación de autos*

*3.- Incidente de nulidad de notificaciones*

*4.- Incidente de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaración de ausencia.*

*5.- Incidente de recusación por causa de impedimento*

*6.- Reposición de autos"*

Con el escrito por el que se promueve el incidente se ofrecerán las pruebas pertinentes.

A continuación se analizarán cada uno de los incidentes a los que hace referencia en artículo 19 de la Ley Federal de procedimiento Contencioso administrativo.

**1.- Incidente por incompetencia en razón de territorio**

El incidente de incompetencia en razón del territorio, podrá ser promovido por las partes ante la Presidencia del Tribunal cuando a consideración de las mismas, una Sala este conociendo de un asunto que sea de competencia de otra, exhibiendo para tal efecto copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinentes.

Una vez establecido lo anterior, cuando ante una Sala se promueve Juicio Contencioso Administrativo, mismo que debe ser conocido por otra Sala en razón de territorio, esta Sala deberá declararse incompetente de plano para conocer del asunto y remitirá los autos del juicio a Sala que, a su consideración, resulte competente para que esta última, en un término

no mayor de de 48 horas, decida si acepta o no el conocimiento del asunto; debiendo comunicar su resolución a la Sala requeriente, a las partes y al Presidente del Tribunal en caso de que acepte; en caso contrario, se remitirán los autos al Presidente del Tribunal, para que éste determine a cuál Sala corresponde el conocimiento del asunto, pudiendo señalar a alguna de las Salas contendientes o a alguna otra Sala diversa, hecho lo anterior, comunicara la decisión a las Salas, a las partes y remitirá los autos a la Sala competente.

## 2.- Incidente de acumulación de autos.

La acumulación de juicios procede solamente cuando las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios, o bien, cuando siendo diferentes las partes y siendo distintos los agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnan varias partes del mismo acto. Por ultimo e independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnan algunos actos que son antecedentes o consecuencias de otros.

La acumulación se ventilara ante el Magistrado instructor que este conociendo del juicio en el cual se presentó primero la demanda. Dentro de los 10 días siguientes formulará el proyecto de resolución que someterá a la Sala. La acumulación podra tramitarse de oficio.

Los incidentes de acumulación notoriamente infundados se desecharan de plano. Si es procedente la acumulación, la Sala que conozca del Juicio Contencioso Administrativo más reciente, deberá remitir los autos a las Sala que conoce del primer juicio dentro de un plazo que no exceda los 6 días. En caso de que no pueda decretarse la acumulación, porque en alguno de los juicios se haya cerrado la instrucción, o bien, se encuentren en diversas instancias a petición de parte o de oficio, se decretara la suspensión del procedimiento en el juicio en que todavía se encuentre en tramite, con la finalidad de que no se dicten sentencias

contrarias. Una vez que exista sentencia definitiva, uno de los juicios continuara el trámite del otro.

### 3.- Incidente de nulidad de notificaciones.

Procede la nulidad de notificaciones por violaciones al procedimiento de notificación de los autos o acuerdos dictados por las salas. La parte perjudicada podrá pedir que se declare la nulidad dentro de los cinco días siguientes a aquel en que conoció el hecho, ofreciendo pruebas en el mismo escrito. Una vez admitido el incidente, se correrá traslado a las demás partes por el término de cinco días para que manifiesten lo que a su derecho convenga, transcurrido dicho plazo se dictara la resolución correspondiente. Si la Sala resuelve declarar la nulidad de la notificación, se ordenara reponer la notificación anulada y las actuaciones posteriores, este criterio no aplica para actos anteriores a la sentencia cuando ya se dicto esta.

### 4.- Incidente de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaración de ausencia.

La interrupción del juicio por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia, durara hasta un año (como máximo), y procederá cuando surja alguna de las causas citadas. Esta interrupción será declarada por el Magistrado instructor a partir de la fecha en que tuvo conocimiento de la causa de interrupción, si transcurrido ese tiempo no comparece el albacea, representante legal o tutor, el magistrado instructor ordenara reanudar el juicio, ordenando a su vez que las notificaciones se realizan por lista al representante de la sucesión, empresa líquida, etc.

### 5.- Incidente de recusación por causa de impedimento.

Las partes podrán recusar a los Magistrados o peritos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando se ubiquen dentro de

los supuestos de impedimento a que se refiere el artículo 10 de la Ley Federal del Procedimiento contencioso Administrativo (cuando tenga un interés personal de negocio, sean parientes de alguna de las partes, de sus abogados patronos o representantes; tengan amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes, con sus abogados patronos o representantes, etc.)

La recusación se presentara ante la Sala que este conociendo del asunto, acompañada por las pruebas pertinentes. El presidente, ya sea de la sección o de la Sala, dentro de los cinco días siguientes, enviara al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el escrito de recusación junto con el informe que rinda el Magistrado recusado; a falta de este informe, se presumirá cierto el impedimento. En caso de que el pleno del Tribunal considere fundada la recusación, el Magistrado recusado será sustituido en los términos de la Ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Si se trata de un Magistrado de la Sala Superior, el mismo deberá de abstenerse de conocer del asunto.

Por lo que toca de la recusación de los peritos, el Magistrado instructor requerirá al perito recusado un informe dentro de los tres días siguientes; a falta de informe, se presumirá cierto el impedimento. Si se encuentra fundada la recusación, se substituirá al perito.

.- Incidente de falsedad de documentos.

Finalmente, las partes podrán interponer incidente de falsedad de documentos incluyendo las promociones y actuaciones en juicio antes de que se cierre la instrucción del juicio. Admitido el incidente, se ordenara correr traslado del mismo así como de los documentos anexos a las partes (actora, demandadas o tercero perjudicado, según sea el caso) para que en un termino de diez días manifiesten lo que a su derecho convenga el relación a dicho incidente. El que promueva el incidente deberá

acompañar el documento que considera como indubitado o señalar el lugar donde se encuentre, o bien ofrecer la pericial correspondiente, si no lo hace, el Magistrado instructor desechará el incidente.

Si una parte sostiene la falta de autenticidad de un documento que fue firmado por la otra parte, el Magistrado instructor podrá citar a la parte respectiva para que estampe su firma en presencia del secretario de acuerdos.

### **3.7 PRUEBAS**

En el juicio de nulidad serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de autoridades mediante absolucón de posiciones, en atención a que la prueba confesional debe desahogarse personalmente por el demandado y, si éste es una autoridad no podría acudir directamente al Tribunal para desahogarla, ya que al ser la autoridad una ficción no puede acudir "*per se*", por lo que dicha autoridad, solamente remitirá un informe y desahogará la prueba en forma indirecta, y la petición de informes, salvo que estos últimos se limiten a hechos que consten en documentos públicos en poder de las autoridades, siempre y cuando estas pruebas se refieran concretamente a los hechos controvertidos.

Se podrán ofrecer las pruebas supervenientes siempre que no se haya dictado sentencia al caso, en el cual el Magistrado instructor ordenará correr traslado de dicha prueba a la contraparte para que un termino de cinco días manifieste lo que ha su derecho convenga.

A continuación señalaremos en que consiste cada una de las pruebas haciendo especial énfasis y desarrollo en la prueba pericial y la testimonial por ser parte medular en el presente trabajo:

1.- Prueba confesional.- Es la admisión que se hace en un juicio (sinónimo de procedimiento judicial) o fuera de él, de la "verdad" (coincidente o no

con la verdad histórica) de un hecho o de un acto, que produce consecuencias desfavorables para el confesante.

2.- Documental pública.- (Aquellos documentos cuya formación está encomendada por la ley a un funcionario público revestido de fe pública).

3.- Documental privada.- Como su nombre lo indica, son aquellos documentos expedidos por cualquier persona, misma que carece de fe pública.

4.- Prueba pericial.- Esta tiene lugar a través de un dictamen realizado por una persona que previamente ha acreditado poseer conocimientos especializados en alguna ciencia o arte, para resolver sobre la existencia o no existencia de hechos en controversia.

*"Recibe el nombre de peritaje el examen de personas, hechos u objetos, realizado por un experto en alguna ciencia, técnica o arte, con el objeto de ilustrar al juez o magistrado que conozca de una causa civil, criminal, mercantil o de trabajo, sobre cuestiones que por su naturaleza requieran de conocimientos especializados que sean del dominio cultural de tales expertos, cuya opinión resulte necesaria en la resolución de una controversia jurídica. Medio de prueba mediante el cual una persona competente, atraída al proceso, lleva a cabo una investigación respecto de alguna materia o asunto que forme parte de un juicio, a efecto de que el tribunal tenga conocimiento del mismo, se encuentre en posibilidad de resolver respecto de los propósitos perseguidos por las partes en conflicto, cuando carezca de elementos propios para hacer una justa evaluación de los hechos."*<sup>4</sup>

Existen varios tipos de peritaje: gráfico, contable, tecnológico, científico, fisiológico, etc. puede decirse que casi todas las formas del

---

<sup>4</sup> Palomar de Miguel, Juan. Diccionario Para Juristas. 3ª Ed. Mayo Editores, 1981. Pág. 432

conocimiento humano son susceptibles de peritaje en un momento dado, siempre que resulte necesaria una opinión de alto valor conceptual que solamente puede ser proporcionado por el especialista. El peritaje adquiere total importancia en dos situaciones procesales específicas: una, cuando las partes del litigio convienen en que el resultado del dictamen pericial es fundamental para obtener una resolución justa y apegada a la verdad legal; otra, cuando el juez lo necesita para dilucidar una cuestión respecto de la cual carece de los conocimientos básicos que le orienten en sus determinaciones. En ambos casos podría decirse que el peritaje constituiría la esencia del juicio y de la acuciosidad y saber de los peritos dependerá el éxito o fracaso de una acción o defensa. Desde luego, en estos casos, se requiere la opinión de más de un perito.

La ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo para valorar la prueba pericial establece un sistema de sana crítica, al dejar a la prudente apreciación de la Sala su valoración, de conformidad con el artículo 46, fracción III; dejándole a la Sala la obligación de analizar en su sentencia, el fondo de los dictámenes de las partes y del perito tercero en discordia, adminiculándolos con las demás pruebas, creando así su convicción.

No obstante lo anterior, la Sala puede hacer suyo alguno de los dictámenes rendidos, pero siempre motivando las causas por las cuales acepta las conclusiones de cierto dictamen.

Al respecto el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha emitido el siguiente criterio, plasmado en las Tesis números III-TASS-1756, III-TASS-1755, Tercera Época, Revista del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, las dos primeras del año III, número 30, junio 1990, página 20.

*"PRUEBA PERICIAL.- SU VALORACION.- La valoración de los dictámenes periciales deberá hacerse por la Sala juzgadora*

*según las circunstancias, conforme al artículo 234, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, tal y como lo prevé el precepto invocado, lo que implica necesariamente que se den los razonamientos en que se apoya la valorización de tales dictámenes, y se señalen los elementos de convicción que justifiquen el prudente arbitrio en la valorización.”*

*"PRUEBAS PERICIALES.- SU ANALISIS Y VALORACION EN LA SENTENCIA.- Para que puedan considerarse debidamente analizadas y valoradas en la sentencia determinadas pruebas periciales, no es suficiente mencionarlas, pues deben ser objeto de cuidado examen a fin de concluir si son o no eficaces para demostrar los hechos y la finalidad que con ellas se persigue. Además debe expresarse, en cada caso, el razonamiento que justifique la conclusión a que se llegue.”*

La Sala puede desestimar el dictamen, cuando el mismo contenga opiniones jurídicas, ya que al perito únicamente le competen cuestiones técnicas; tal y como lo sostiene la tesis número II-TASS-7600, pronunciada por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Segunda Época, Revista del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, año VI número 66, junio 1985, página 997.

*"PRUEBA PERICIAL.- SU EVALUACION.- Si bien es cierto que el juzgador debe asesorarse para la solución de cuestiones técnicas en las opiniones de los peritos con conocimiento específico sobre la materia a dilucidar, también lo es que la aplicación de la ley sobre tales cuestiones compete en forma exclusiva al juzgador, razón por la cual éste está obligado a hacer una evaluación de los elementos de juicio, prescindiendo de aquellas opiniones de los peritos que inciden en forma directa y precisa con la aplicación de la ley o la solución jurídica del problema.”*

5.- El reconocimiento o inspección judicial.- Esta prueba tiene como finalidad aclarar hechos relacionados a la controversia y no se requieren conocimientos técnicos especializados.

6.- La testimonial.- .La prueba testimonial es aquella que se basa en la declaración de una persona, ajena, a las partes, sobre los hechos

relacionados con la litis que hayan sido conocidos directamente y a través de sus sentidos por ella. A esta persona se le denomina testigo.

Todas las personas que tengan conocimientos directo de los hechos a prueba están obligadas a rendir su declaración como testigos, de conformidad a la regla general establecida por el «a.» 356 «CPC»; los tribunales están autorizados a fin de que se cumpla con esta obligación («a.» 288 «CPC»).

Están imposibilitados para actuar como testigos, por la propia naturaleza de la prueba constituyendo una excepción a la regla establecida en el «a.» 356 «CPC» citado: a) las partes en sentido material, es decir, el actor el demandado y los terceristas, ya que al afectarles la sentencia definitiva pueden declarar a su favor, declaración que resulta totalmente irrelevante, si declaran en su contra estarán realizando una confesión; b) las partes en sentido formal, entendiéndose por ellas los representantes legales o voluntarios del actor, demandados o terceristas, ya que se encuentran, procesalmente identificados con ellos.

También están exentos de la obligación establecida por el precepto citado los ascendientes, descendientes, cónyuges y personas que deban guardar secreto profesional cuando su declaración perjudique a la parte con la que están relacionados («a.» 288 «CPC»).

Tendrán obligación de declarar para el esclarecimiento de los hechos todas aquellas personas que tengan conocimiento de los hechos que pretenda probar. Para la valoración de la prueba de mérito, el Código Fiscal de la Federación establece un sistema de sana crítica, dejando a la prudente apreciación de la Sala, el valor que deba otorgarle, tal y como lo señala el artículo 234, fracción II, del citado código tributario federal que a la letra dice:

*"Artículo 234.-  
[...]*

*II.- El valor de la prueba pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas quedará a la prudente apreciación de la Sala.*

*Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la Sala adquiriera una convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia."*

Sin embargo, puede valorarse el testimonio de manera legal, negándose valor probatorio en las circunstancias que prevé el artículo 214 del Código Federal de Procedimientos Civiles, precepto que señala:

*"Artículo 214.- Salvas la excepciones del artículo anterior, el testimonio de los terceros no hará ninguna fe cuando se trate de demostrar:*

*I.- El contrato o el acto de que debe hacer fe un documento público o privado;*

*II.- La celebración, el contenido o la fe de un acto o contrato que debe constar, por lo menos, en escrito privado; y*

*III.- La confesión de uno de los hechos indicados en las dos fracciones precedentes."*

En este mismo sentido, tampoco es posible desvirtuar un documento privado con dicha prueba, ni la confesión de las partes que hacen prueba plena en lo que perjudiquen a su autor, en virtud de que una prueba plena no puede ser destruida por una probanza que carece de valor pleno, dejándose al arbitrio del juzgador.

Al respecto, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ha pronunciado al respecto con el siguiente criterio, plasmado en la Tesis número II-TASS-2255, Segunda Época, año IV números 16 y 17, tomo II, enero - mayo 1981, página 453.

*"TESTIMONIAL.- SU VALOR FRENTE A LO CONSIGNADO EN EL ACTA DE VERIFICACION.- Si en términos del artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, lo consignado por el verificador respecto a la información proporcionada por testigos de un accidente de trabajo, hace prueba plena que ante él se rindió esa información, cuando el acta fue levantada con todos los requisitos legales, y si tal declaración discrepa del testimonio rendido por testigos del siniestro durante el desahogo de una testimonial, el juzgador debe valorar esta prueba utilizando su prudente arbitrio; por tanto, debe considerar tanto lo consignado por el verificador como la testimonial, frente a las demás pruebas y circunstancias que obren en autos, para determinar la veracidad de los testimonios; y por último, si con el informe médico, que como documento privado proveniente de un tercero y no objetado, se corrobora lo que consta en el acta, debe negársele valor probatorio a la testimonial y otorgársele al acta de verificación."*

Aunado al criterio de la Sala Superior, el artículo 215 del Código Federal de Procedimientos Civiles, señala que deben tomarse en consideración para la valoración de la prueba testimonial las siguientes reglas:

*"Artículo 215.- El valor de la prueba testimonial quedará al prudente arbitrio del tribunal, quien, para apreciarla, tendrá en consideración:*

*I. Que los testigos convengan en lo esencial del acto que refieran, aún cuando difieran en los accidentes;*

*II. Que declaren haber oído pronunciar las palabras, presenciado al acto o visto el hecho material sobre que depongan;*

*III. Que, por su edad, capacidad o instrucción, tengan el criterio necesario para juzgar el acto;*

*IV. Que, por su probidad, por la independencia de su posición o por sus antecedentes personales, tengan completa imparcialidad;*

*V. Que por sí mismos conozcan los hechos sobre que declaren, y no por ser inducciones ni referencias de otras personas;*

*VI. Que la declaración sea clara, precisa, sin dudas ni reticencias, sobre la sustancia del hecho y sus circunstancias esenciales;*

*VII. Que no hayan sido obligadas por fuerza o miedo, ni impulsadas por engaño, error o soborno; y*

*VIII. Que den fundada razón de su dicho.”*

Con lo anterior, se busca la calidad en los testigos y los testimonios rendidos, buscando que sean íntegros, probos y lo menos parciales, en virtud de que en la práctica los testigos son previamente preparados por los interesados, con lo cual se desvirtúa la prueba, en consecuencia, no se le otorga pleno valor probatorio.

Se puede otorgar valor a un testimonio que rinda un empleado del particular, o un subordinado, en virtud de que éste tiene acceso y conocimiento de los hechos de las empresas o de las actividades del particular, y toda vez que en el procedimiento contencioso administrativo se busca dilucidar la cuestión planteada, al tener conocimiento de las actividades de las personas físicas o morales, se puede otorgar valor de acuerdo a lo señalado en la fracción V, del artículo 215, del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Puede darse el caso de que existan pruebas que se contradigan ,en este sentido se deben valorar las mismas adminiculándolas con los otros medios de prueba aportados por las partes, tal y como lo ha sostenido el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Segundo Circuito, en la tesis número II.2o.C.T.36 C, al precisar lo siguiente:

*"PRUEBAS TESTIMONIALES CONTRADICTORIAS, CÓMO DEBEN VALORARSE. Si en un juicio resultan encontradas, unas con otras, las declaraciones de los testigos del actor con los del demandado, no es dable desestimar los testimonios porque se contrapongan, sino que debe valorarse cada uno, en relación con los demás elementos de convicción y, así, deberán predominar las testimoniales que se encuentren apoyadas por las demás pruebas de autos.”*

7.- Las fotografías, escritos, notas, etc.

8.- Las presunciones. Legal y humana. *"Se llama presunción a la consecuencia que la ley o el juez deducen de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido, la primera se llama legal y la segunda humana"*<sup>5</sup>

Al ser tan amplia la admisión de pruebas, podemos considerar admisibles en el juicio de nulidad a aquéllas que la ley reconoce como medios de prueba, y que son la confesión - con la salvedad ya señalada -, documentos públicos y privados, dictamen pericial, reconocimiento o inspección judicial, testimonial, fotografías y en general todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y las presunciones; las cuales serán valoradas y desahogadas en los términos de La Ley Federal del Procedimiento Contencioso administrativo y del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a esta materia.

Por lo que respecta a las pruebas pericial y testimonial, el Código establece ciertas reglas específicas para su desahogo: deberán ser ofrecidas desde la presentación de la demanda o de la contestación por cualquiera de las partes. Al admitir la contestación de demandada o la ampliación a ésta, se requerirá a las partes para que en el término de diez días presenten a sus peritos y acrediten reunir los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño. En caso de que alguna de las partes no presente a su perito, éste no acepte el cargo o no reúna los requisitos, sólo se aceptará el peritaje de la parte que sí cumpla con los requisitos.

El Magistrado Instructor concederá quince días a cada perito para que presente su dictamen, en caso de no hacerlo dentro de dicho término, solamente se aceptará el dictamen presentado en tiempo. Si resulta necesario un tercer peritaje, el Magistrado Instructor designará uno de los

---

<sup>5</sup> Sánchez Hernández, Mayolo. Opúsculo Sobre Derecho Fiscal. Olguín S.A., 1ª edición, 1983, Pág.14.

que tenga adscritos al tribunal. Sobre la prueba testimonial, el Magistrado Instructor ordenará a cada parte para que presente sus testigos y sólo en el caso de que no pueda presentarlos, el Magistrado los mandará citar a una hora y día fijos, para que se presenten en la sede del Tribunal, salvo cuando dichos testigos tengan su domicilio fuera del Tribunal, casos en los que el Magistrado Instructor podrá solicitar el auxilio de los Jueces o Magistrados del Poder Judicial Federal o de algún Tribunal Administrativo Federal, mediante el desahogo de exhorto. De los testimonios rendidos, se levantará acta pormenorizada con las preguntas formuladas por el Magistrado Instructor o por cualquiera de las partes. Las autoridades rendirán su testimonio por escrito.

En el capítulo cinco del presente trabajo se analizarán los requisitos que menciona el Código Fiscal de la Federación al momento de presentar la prueba pericial o testimonial, por parte del demandante y demandado y como estos no cumplen con el principio de igualdad procesal, dado que al actor, si no precisa los hechos sobre los que deba versar la prueba y no señala los nombres y domicilios del perito o de los testigos el magistrado instructor requiere al promovente para que los señale dentro de un término de cinco días, mientras que al demandado no le da esa oportunidad.

En relación con las pruebas documentales ofrecidas por el actor en su demanda inicial, las autoridades tienen obligación de expedir desde luego, copias certificadas de dichas documentales que obren en su poder previo pago de los derechos correspondientes. Si la autoridad no cumple con esta obligación, el actor podrá solicitar a la Sala Regional, que requiera a las autoridades para la correspondiente exhibición de esas documentales en el juicio. En los casos en que las autoridades sin causa justificada no exhiban los documentos requeridos por el Magistrado Instructor, cuando éstos fueron identificados claramente en sus características y contenido por el actor, se presumirán ciertos los hechos que pretenda probar con tales documentos. En los casos que la autoridad ante la que obran los

documentos solicitados por el actor no sea parte en el juicio de nulidad, el Magistrado Instructor podrá hacer valer medidas de apremio pecuniarias a los funcionarios omisos.

Si las pruebas ofrecidas por el actor no pueden ser recabadas por la autoridad en la práctica administrativa normal, podrá solicitarse un plazo adicional para la obtención de las mismas, y si pasado dicho término no es posible la obtención de las pruebas, el Magistrado Instructor podrá considerar que está en presencia de omisión por causa justificada.

La valoración de las pruebas ofrecidas, se lleva a cabo mediante las reglas establecidas en el artículo 46 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, con las siguientes consideraciones: harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados en documentos públicos por las autoridades, siempre y cuando los mismos no contengan manifestaciones de hechos o declaraciones de verdad formuladas por los particulares, pues en estos casos, esos documentos solamente harán prueba plena respecto de que se realizó tal declaración o manifestación ante la autoridad correspondiente, sin que se pruebe la verdad de lo declarado o manifestado en dichos documentos. En los actos derivados de la facultad de comprobación de las autoridades administrativas, sólo se entenderán como legalmente afirmados los hechos contenidos en las actas que para ese efecto se levanten.

De lo anterior, se desprende que la carga de la prueba corresponde al actor, ya que los actos y resoluciones de las autoridades se presumen legales de conformidad con el artículo 68 del Código en cita, salvo cuando exista una negativa lisa y llana - sin que lleve una afirmación intrínseca - sobre dichos actos o resoluciones por el actor, en los que se revierte la carga de la prueba a las autoridades. Así, el actor deberá aportar a la Sala los medios probatorios necesarios para demostrar y confirmar las argumentaciones vertidas en la demanda.

La valoración de todas las pruebas queda a cargo de la apreciación de la Sala Regional, por lo que sí de las pruebas ofrecidas, la Sala llega a consideraciones distintas de las manifestadas en los hechos controvertidos en el litigio, podrá alejarse de las reglas antes señaladas, debiendo fundar razonadamente esta cuestión en la sentencia que dicte.

### **3.8 LA SENTENCIA**

Diez días después de concluida la substanciación del juicio y no habiendo cuestiones pendientes que impidan dictar resolución, el Magistrado Instructor concederá un término de cinco días a las partes para que formulen sus alegatos. Los alegatos en el Juicio Contencioso Administrativo al igual que en cualquier otro juicio, se refieren a la exposición razonada, verbal o escrita, de las partes contendientes en el juicio, para demostrar que la justicia y el derecho les asisten, y sirven esencialmente a las partes para que se haga un examen comparativo entre los agravios expuestos en el escrito inicial de demanda y la contestación a la misma, que produce el demandado a cada agravio; así como sus pruebas, con el objeto de rebatir lo que la autoridad demandada contesta, o bien, lo que argumenta la parte actora, pudiéndose invocar precedentes jurisprudenciales o jurisprudencias establecidas por la Sala superior Del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o por los Tribunales Judiciales federales. Son ilustrativos para el Órgano Colegiado, toda vez que éstos contienen el razonamiento fundado de las partes. Sobre los alegatos, *“el contenido de ellos no puede formar parte de la litis, como tampoco la parte actora puede aprovecharlos para mejorar su defensa introduciendo argumentos no expuestos en la demanda”*<sup>6</sup>

La sentencia es el acto jurisdiccional por medio del cual el juzgador resuelve las cuestiones principales materia del juicio, o bien, los incidentales que hayan surgido durante el proceso.

---

<sup>6</sup> Margain Manatou, Emilio, Op.Cit., Pág 341.

*"La sentencia es un tipo de resolución judicial, probablemente la más importante que pone fin al proceso"*<sup>7</sup>

Las partes de toda sentencia a saber son las siguientes:

1. Preámbulo.- En el preámbulo deberán señalarse el lugar, la fecha, así como el tribunal que emite la resolución.
2. Resultandos.- En ellos se relatan los antecedentes del asunto, es decir un esbozo general de las actuaciones realizadas por las partes y por el Tribunal.
3. Considerandos.- Constituidos por las opiniones del Tribunal: En esta parte, el Tribunal realiza un razonamiento lógico-jurídico de lo esgrimido y aportado por las partes, a fin de asistirle la razón a quien por derecho la tiene.
- 4.- Puntos resolutivos.- Es la parte final de la sentencia que, como su nombre lo indica, resuelve el asunto y es donde se precisa si se declara la nulidad de la resolución impugnada o bien, reconocer su validez; y en el supuesto de que la nulidad llegase a ser para efectos, se tendrá que precisar para que efectos se ha constituido y en que términos debe cumplirse.

La sentencia que pone fin al Juicio Contencioso Administrativo deberá:

- 1) Fundarse en derecho y examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos que sean notorios.
- 2) Examinar primeramente los agravios que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana.

---

<sup>7</sup> Gómez Lara, Cipriano. Op cit. Pág.380.

- 3) Señalar en que forma fueron afectadas las defensas del particular y como trascendieron el sentido de la resolución, en el caso de que la sentencia declare la nulidad por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes o por vicios del procedimiento.
- 4) Tratándose de sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con los elementos suficientes, el Tribunal se pronunciara sobre la legalidad de la resolución recurrida en la parte en que haya causado agravios al demandante.
- 5) El fallo podrá reconocer la validez de la resolución impugnada, declarar la nulidad lisa y llana o para efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplir la obligación que deberá llevarse a efecto en un plazo de cuatro meses.

Se declarara la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada cuando se demuestre la incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado; si los hechos que motivaron la resolución, no se realizaron, fueron distintos, se apreciaron en forma equivocada, se dicto en contravención de las disposiciones aplicadas o dejo de aplicar las debidas, o bien, cuando la resolución impugnada fue dictada en ejercicio de las facultades discrecionales y no corresponde a los fines para los cuales la ley confiere dichas facultades.

Se dictará la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, cuando se demuestre la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes que afecten las defensas del particular y trascienden al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación.

### **3.9 MEDIOS DE DEFENSA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL**

La Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, indica los medios de defensa que tienen las partes en el Juicio Contencioso Administrativo, que son: Recurso de Reclamación, Recurso de Revisión y el Juicio de Amparo, instancia de queja, instancia de excitativa de justicia, instancia de aclaración de sentencia, y por otra parte la Constitución Política Federal, señala como recurso e Juicio de amparo indirecto. A continuación señalaremos cuando procede cada uno de estos medios de defensa.

1).- Recurso de Aclaración de sentencia.- El artículo 54 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, menciona que; *"La parte que estime contradictoria, ambigua u oscura una sentencia definitiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá promover por una sola vez su aclaración dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta efectos su notificación."* la instancia debe señalar la parte de la sentencia cuya aclaración solicite, su interposición interrumpe el término para su impugnación, cabe señalar que la aclaración de sentencia no admite recurso alguno.

2).- Recurso de excitativa de Justicia: esta se da cuando el magistrado responsable del proyecto no lo formula dentro del plazo señalado en el Código Fiscal de la Federación (sesenta días siguientes a aquel en que se cierre la instrucción) y se presentara ante el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y este a su vez solicitara un informe al magistrado responsable que corresponda, quien deberá rendirlo en el plazo de cinco días, y en el supuesto de que la excitativa se promueva por no haberse dictado sentencia, a pesar de existir el proyecto del magistrado responsable, se pedirá al Presidente de la Sala o Sección respectiva, para que lo rinda en el plazo de tres días, y en el caso de que el pleno considere fundada la excitativa, concederá un plazo de diez días a

la Sala o Sección para que dicte la sentencia y si esta no lo hace, se podrá sustituir a los magistrados renuentes a cambiar se sección.

3).- Recurso de Queja.- Este recurso será procedente, en los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva; la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dicto la sentencia. Los actos contra los cuales será procedente dicho recurso son: 1) la resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia. 2) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, por lo cual debe deberá haber transcurrido el plazo previsto por la ley, (cuatro meses).

Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejara sin efectos la resolución que provoco la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que de el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme los cuales debe cumplir.

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

4).- Recurso de Reclamación.- procede en contra de resoluciones del magistrado instructor que admita, deseche o tenga por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución que se trate.

5) Recurso de revisión.- este recurso procede en contra de las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y contra las sentencias definitivas, solo lo pueden hacer valer las autoridades a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante la Sala, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que durante el juicio se hayan cometido violaciones procesales que afecten las defensas de dichas autoridades y esas violaciones trasciendan al sentido de la resolución, o bien, cuando en la misma sentencia o resolución se cometan violaciones procesales, siempre y cuando la cuantía del asunto exceda de 3500 veces el Salario Mínimo General Diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia. Si el asunto no excede de esta cantidad, deberá la autoridad recurrente razonar la importancia y trascendencia del mismo para su procedencia; al respecto el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito en Materia Administrativa, menciona, a foja 1005, publicada en el Semanario Judicial y su Gaceta, Tomo III marzo de 1996, Novena Época, lo siguiente:

*"RECURSO DE REVISION FISCAL, REQUISITOS DE SU PROCEDENCIA. REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA. Conforme al artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, en los casos en que el recurso de revisión no se ha interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o bien no verse sobre aportaciones de seguridad social, en cuyos casos se establecen requisitos o razones especiales para su procedencia, cualquier autoridad que lo interponga debe expresar como razones de procedencia, bien la cuantía del asunto la que deberá ser superior a la que fija el primer párrafo del precepto en comento, o bien si es inferior a dicha cuantía, o es de cuantía indeterminada, la importancia y trascendencia del negocio del que deriva el recurso conforme al párrafo tercero del precepto en cita, caso éste en el que la autoridad recurrente, deberá razonar los requisitos de importancia y trascendencia y el Tribunal Colegiado al analizar si satisfacen tales requisitos, su análisis deberá hacerlo por separado, ya*

*que si faltare uno de ellos sería innecesario analizar la procedencia del otro, pues se cubre el requisito de importancia cuando las razones que expresa el recurrente como tales para la procedencia del recurso no son comunes a la mayoría o totalidad de los asuntos del conocimiento del Tribunal Fiscal de la Federación y en cambio el requisito de trascendencia se surte, cuando los razonamientos que alude al respecto el revisionista ponen de manifiesto que la resolución impugnada en la revisión trae resultados de índole grave; aún más la trascendencia mira a lo grave de las consecuencias de la resolución que se combate, y la importancia hace referencia a la citada resolución en comparación a las normales que se emiten, poniéndose de relieve que se trata de asuntos no comunes sino excepcionales.*

*PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.*

*Revisión fiscal 40/95. Secretaría de la Contraloría y de Desarrollo Administrativo y otra. 24 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Joaquín Dzib Núñez. Secretario: José Luis Vázquez Camacho."*

Cada asunto reviste su especial característica de importancia y trascendencia, lo que impide tener un concepto generalizado de la forma en que se cumple con estos requisitos; por tanto, también podemos adoptar el criterio del jurista Emilio Margain Manautou, que considera cumplidos estos requisitos:

*"I) Cuando el asunto resuelto por las Salas del entonces Tribunal Fiscal de la Federación sea el primero de su naturaleza y traiga o pueda traer consigo que otros particulares, con problemas similares, percatados del fallo, intenten el juicio con idénticos resultados, por lo que sería de interés conocer el criterio de los Tribunales Colegiados.*

*II) Cuando el asunto, aún no siendo nuevo, esté resuelto en forma diferente por la Suprema Corte o por los Tribunales Colegiados.*

*III) Cuando el problema haya sido resuelto en favor de la autoridad por la Suprema Corte o por algún Tribunal Colegiado.*

*IV) Cuando exista para ese problema jurisprudencia de la Suprema Corte o de los Tribunales Colegiados.*

*V) Cuando el problema no esté debidamente explorado por el Derecho Tributario o por el Derecho Administrativo, según sea el caso.<sup>8</sup>*

Independientemente del monto señalado con anterioridad, existen también otras causales para la procedencia del Recurso de Revisión: cuando el interés fiscal de la Federación se ve afectado; cuando se trata de interpretación de leyes o reglamentos; o respecto de las formalidades esenciales del procedimiento; o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución y, por último en materia de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Se presenta ante la Sala Regional o Sección de la Sala Superior que haya dictado la sentencia definitiva, dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación de la sentencia recurrida.

6).- Juicio de Amparo en materia fiscal.- procede contra las sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio y que sean dictados por las Salas Regionales así como por las Salas Regionales así como por la Sala Superior del Tribunal Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Y Administrativa, respecto a los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que cometida durante el procedimiento, afecte la defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Respecto de la procedencia, Gregorio Sánchez León comenta: *"Procede el Juicio de Garantías cuando las sentencias de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa son*

---

<sup>8</sup> Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación Op. Cit. p. 221.

*adversas a los contribuyentes y por lo tanto, favorables a las autoridades tributarias, toda vez que a los particulares la ley no les concede el recurso de Revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito*<sup>9</sup>

A efecto de impedir sentencias contradictorias, el artículo 249 del Código Fiscal de la Federación establece:

Si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo.

El amparo directo será interpuesto por conducto de la autoridad responsable, es decir, la emisora de la sentencia definitiva o resolución que ponga fin al juicio, quien en su momento procesal oportuno, le remitirá al Tribunal Colegiado de Circuito para su conocimiento, haciendo constar al pie del escrito, la fecha en que fueron notificadas al quejoso: la resolución reclamada y la presentación del escrito, así como los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas.

7).- Amparo Indirecto.- El amparo directo procede:

1.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo a la fracción I del artículo 89 Constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados u otros reglamentos, decretos y acuerdo de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causen agravios al quejoso.

2.- Contra actos que no provengan de actos administrativos del trabajo, ya que en caso de que provengan de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo solo podrá promoverse contra la resolución definitiva por

---

<sup>9</sup> Sánchez León Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1994, Pág. 573.

violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento; si por virtud de estas últimas, hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

3.- Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

4.- Contra actos que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación, sobre los actos de imposible reparación, Gregorio Sánchez hace mención: *"Son aquellos actos jurisdiccionales que tuvieron verificativo dentro de la tramitación de un Juicio Contencioso Administrativo, y que tienen una ejecución de imposible reparación sobre las personas o las cosas, de suerte que en ningún acto o diligencia procesal subsecuente, ni mucho menos en la sentencia definitiva, se decidirá sobre los mismos y por consecuencia, no se podrán reparar ni permiten la restitución de la garantía violada a favor del quejoso"*<sup>10</sup>

5.- Contra actos ejecutados dentro o fuera del juicio que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por afecto modificarlos o revocarlos.

El artículo 116 de la ley de Amparo menciona lo que la demanda deberá contener:

- a) Nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre
- b) Nombre y domicilio del tercero perjudicado.
- c) Autoridad o autoridades responsables.
- d) La ley o acto que de cada autoridad se reclame.
- e) Los preceptos constitucionales que contemplan las garantías individuales que el quejoso estime violadas.

---

<sup>10</sup> Sánchez León Gregorio. Op.Cit., p. 603.

En el juicio de amparo será admisible toda clase de pruebas, a excepción de las posiciones (confesional) y las que fueren contra la moral o contra derecho.

Abierta la audiencia, serán recibidas las pruebas, alegatos y en su caso, el pedimento del Ministerio Público, acto continuo se dictara el fallo que corresponda.

## CAPITULO 4

### JUICIO DE LESIVIDAD

El Juicio de Lesividad, es aquel promovido por la autoridad administrativa, cuando –a su parecer- necesita revocar una resolución favorable a un particular y que esta lo beneficia porque no se aplicó correctamente la ley, sin embargo la autoridad no puede revocar por si sola dicha resolución, para ello necesitar promover un juicio, que al igual que el Juicio de Nulidad, conoce el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Al respecto la siguiente tesis menciona lo siguiente: emitida por la Segunda Sección de la Sala superior del Tribunal Fiscal de la Federación señala:

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

*Recurso de apelación No. 100(A)-II-586/96/11901/95.- resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 29 de abril de 1997, por mayoría de 4 votos a favor y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Ma. Guadalupe Aguirre Soria.- Secretario: Dr. Gustavo A. Esquivel Vázquez. (Tesis aprobada en sesión de 19 de junio de 1997)."*

Como mencionamos en el capitulo anterior, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conoce de dos juicios, el de nulidad; que es cuando se impugnan resoluciones administrativas que causan agravios al particular, y el de lesividad; que es cuando estas resoluciones afectan o lesionan a la Administración Pública, las partes son distintas, aunque la materia es la misma, y ambos son regulados por el Código Fiscal de la

Federación, a continuación veremos las características que los hacen diferentes.

#### **4.1 PARTES EN EL JUICIO**

En el juicio de lesividad, la parte demandante no es el particular, sino la autoridad que busca la modificación o nulidad de una resolución que ella misma emitió de manera errónea y que esta beneficia al particular y lesiona a la Administración Pública Federal, de tal suerte que el demandado en este juicio viene siendo el particular, tal como lo menciona el artículo 198 fracción segunda inciso B, que señala, que tendrá el carácter de demandado; "el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa". Al respecto la siguiente tesis emitida por la Segunda Sección de la Sala superior del Tribunal Fiscal de la Federación señala:

*"JUCIO DE LESIVIDAD.-SU PROCEDENCIA.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales, de donde se desprende que cuando la autoridad promueva este tipo de juicios (de lesividad) deberá cumplir con los requisitos de procedibilidad de la demanda previstos en los artículos 208 y 209 del citado Código; y el contribuyente, que el caso tiene el carácter de demandado podrá oponer las excepciones y defensas establecidas en dicho ordenamiento legal. Cuando se ha iniciado el juicio y la demandada en su contestación plantea el sobreseimiento del mismo, argumentando que la resolución impugnada no tiene el carácter de favorable, porque en la misma se le determino un crédito fiscal que se vio obligado a enterar, la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación que conozca del asunto, deberá declarar infundada la causal improcedencia, toda vez que cuando la autoridad promueve juicio de lesividad en contra de una resolución que en alguna forma implique un beneficio indebido al contribuyente aunque en ella se le haya determinado un crédito fiscal, no procede el sobreseimiento del juicio, ya que previamente a determinar si la resolución impugnada resulta favorable al*

*particular, deberán analizarse los conceptos de impugnación planteados por la autoridad, y con base en ese estudio, determinar si procede declarar la validez o la nulidad de dicha resolución.*

*Juicio No.100(14)93/98/806/97.-Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión del 1 de diciembre de 1998, por unanimidad de 5 votos.- Magistrado ponente: Dr.Gonzalo Armenta Calderón.- Secretario: Lic. José Antonio Rodríguez Martínez."*

A pesar de que la autoridad Administrativa tenga razón en que una resolución, por parte de ella fue emitida equivocadamente y con esto beneficie a un particular, no puede –en el momento que se ha dado cuenta de su error- modificarlo inmediatamente, necesita forzosamente ir al juicio Contencioso Administrativo, tal como lo hace el gobernado cuando la autoridad Administrativa, emite un acto que va en perjuicio de el, es decir; que dicha autoridad se puede equivocar a favor y en contra del gobernado, sin embargo son los tribunales quienes deben de revocar dichas resoluciones, de otro modo se estaría violando el principio de seguridad jurídica, el artículo 36 – en su primer párrafo- del Código Fiscal de la Federación al respecto señala: *"Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular solo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales."*

En conclusión, la autoridad Administrativa puede interponer una demanda buscando modificar una resolución que ella misma creo, por lo que a ella le corresponde demostrar la ilegalidad de su propio acto, en tanto que el particular será la parte demandada.

#### **4.2 LA DEMANDA**

El artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, menciona que; *"Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años*

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

A diferencia del juicio promovido por el particular, en la que el término para la presentación de la demanda es de cuarenta y cinco días a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, en el juicio de lesividad no existen las notificaciones, pues la propia autoridad al examinar sus resoluciones, es cuando se da cuenta del error en que incurrió al beneficiar al particular y es en ese momento cuando promueve el mencionado juicio, la autoridad no puede esgrimir argumentos acerca de la promoción que dio origen a la resolución favorable, sino que tiene que plantear directamente los agravios de fondo, es decir, demostrar que su resolución Administrativa, carece de sustento legal y que lesiona los intereses de la Administración Pública.

Existe una desproporcionalidad de tiempos para interponer la demanda, entre uno y otro juicio, la cual – según - se justifica, con la gran carga de trabajo por parte de la Administración, para examinar todas sus resoluciones emitidas a fin de corroborar que sus resoluciones fueron emitidas legalmente, y el particular solo tiene que avocarse a una sola resolución, y en dado caso que no este conforme, interponer los medios de defensa correspondientes, en mi opinión, los cinco años que tiene la autoridad, se debería de reducir considerablemente, ya que el contribuyente, después de emitida una resolución que le favorece, pensando en que todo esta correcto, de repente la autoridad le interpone una demanda, la cual solo tendrá cuarenta y cinco para analizar y contestar mientras que la autoridad, suponiendo que detectara su error a

los cuatro años y medio, todavía tendría seis meses para poder demandar tranquilamente.

En el juicio le lesividad –por ser la autoridad quien demanda – le corresponde cubrir los requisitos que señala el artículo 208, que hemos mencionado en el capítulo anterior y que mas adelante haremos un análisis acerca a fin de demostrar la violación del principio de igualdad procesal para las partes, en el Juicio Contencioso Administrativo Federal.

#### **4.3 LA CONTESTACION**

Una vez recibida la demanda, el particular tendrá que contestarla dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel que surta efectos el emplazamiento. El artículo 213 del Código Fiscal de la Federación, menciona lo que debe expresar el demandado en su contestación. El mencionado Código, nunca hace referencia sobre alguna excepción que pudiera tener el particular que ha sido demandado, por lo que tanto el particular como la autoridad, si son la parte demandada cumplirán los mismos requisitos.

Al contestar la demanda el particular, lo hará de manera diferente a la que pudiera hacerlo la autoridad cuando tiene ese carácter. El párrafo tercero del artículo 213 menciona que el demandando en su contestación; “se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso”, es evidente que el particular tiene conocimiento del asunto, puesto que la misma autoridad se lo dio a conocer, tiempo atrás, por lo que el particular, hasta ese momento no considera que dicha resolución le causa un daño a la Administración Pública, puesto que fue esta quien le informo su resolución, cabe hacer mención que para que una resolución sea favorable, necesita cumplir con lo siguiente:

1.-Debe provenir de una consulta, petición o resolución de un recurso administrativo formulado a la autoridad por el interesado individualmente sobre situaciones reales y concretas, es decir, el demandado ya obtuvo una respuesta acerca de la situación planteada a la Administración.

2.- Que la resolución haya sido emitida por autoridad competente.

3.- Que la resolución emitida con esos requisitos sea además benéfica a los intereses del particular.

Sin embargo la resolución favorable no solo proviene de consultas que formulen los particulares, como lo menciona la siguiente tesis: Tercera Época. Instancia; Pleno; R:T:F:F Año VII: No. 95: Noviembre 1995. Tesis II\_PSS-508, pagina 14.

*"RESOLUCION FAVORABLE.- NO SOLO SE PRODUCE POR CONSULTAS QUE FORMULEN LOS PARTICULARES ALAS AUTORIDADES.- Conforme al artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, las resoluciones favorables a los particulares se producen como resultado de las consultas reales y concretas que se presenten a las autoridades; sin embargo debe considerarse que también constituyen resoluciones favorables aquellos actos, que si bien, no se produjeron en respuesta a una consulta, si fueron el resultado de una instancia, solicitud o petición hecha aun funcionario público revestido de autoridad, y quien la emite en cumplimiento de las funciones y dentro de la esfera de atribuciones oficiales que le fueron conferidas. Por lo anterior, es evidente que si pronuncia una resolución favorable al contribuyente, aun cuando esta no provenga de una consulta, para ser anulada, debe ser impugnada por la autoridad ante el Tribunal Fiscal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 36 del ordenamiento en cita.*

*Juicio Atrayente No. 331/93/231/93.- Resuelto en sesión de 6 de noviembre de 1995, por mayoría de 4 votos a favor 1 con los resolutivos y 3 en contra.- Magistrado Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Martha Gladis Calderón Martínez.(tesis aprobada en sesión de 6 de noviembre de 1995)."*

Como podemos ver, el juicio de lesividad solo será procedente si se cumple con estos requisitos, ya que las resoluciones emitidas por la autoridad, que sean ilegales, pero que por el contrario, no sean

favorables, al particular solo pueden modificarse por la autoridad Administrativa, es decir; que si una resolución por parte de la autoridad no le perjudica, y causa agravios al particular, y este no se da cuenta, y no interpone los medios de defensa en los plazos establecidos por la ley, la autoridad solo los puede modificar o revocar, una vez que se haya dado cuenta del error, en ese supuesto la autoridad actúa unilateralmente, pues solo depende de ellos el dejar sin efectos dicha resolución, y en dado caso que el particular se de cuenta del error en que incurrió la autoridad Administrativa tiempo después, no podrá tener la oportunidad de interponer un juicio, aunque le asista la razón.

En conclusión, la contestación de la demanda por parte del particular, en el juicio de lesividad, tendrá que cubrir los mismos requisitos y formalidades que la autoridad cubre cuando es ella la demandada ya que no existe una norma que diga lo contrario.

#### **4.5 LAS PRUEBAS**

En lo referente a las pruebas, en el juicio de lesividad, el Código Fiscal de la Federación no señala tampoco ninguna excepción, de cómo se deben presentar y desahogar, por lo que el particular demandado, tendrá que seguir el mismo procedimiento, igual que lo hace la autoridad en el juicio de nulidad, en el capítulo anterior, mencionamos cada una de las pruebas que son admisibles durante el Juicio Contencioso Administrativo, que son;

- 1.- Prueba confesional; con la excepción que señala en artículo 230 del Código Fiscal de la Federación
- 2.- Documental pública
- 3.- Documental privada

4.- Prueba pericial

5.- El reconocimiento o inspección judicial

6.- La testimonial

7.- Las fotografías, escritos, notas, etc.

8.- Las presuncionales legal y humana.

De las pruebas arriba mencionadas, el Código Fiscal de la Federación, hace una distinción significativa en lo que respecta a la prueba pericial y la testimonial ya que no da las mismas oportunidades a las partes para su exhibición, violando así el principio de igualdad procesal que debe existir en todo procedimiento judicial, tema que abordaremos en el próximo capítulo.

## **CAPITULO 5**

### **LOS ARTICULOS 208 Y 213 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL**

Durante el presente trabajo hemos hecho mención, primeramente, a los antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, luego los principios procesales que rigen todo procedimiento judicial, así como el Proceso Contencioso Administrativo, que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual conoce de dos tipos de juicios, que son el de Nulidad y el de lesividad; mencionando las características especiales que tiene este ultimo, ahora estudiaremos los Artículos 208 y 213, del Código Fiscal de la Federación en lo referente a las pruebas.

El artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, habla de lo que debe indicar el demandante al momento de su promoción, mientras que el artículo 213 del mencionado Código habla acerca de lo que se debe expresar el demandado al momento de su contestación. A continuación haremos una comparación entre ambos artículos a fin de demostrar como no cumplen con el principio de igualdad procesal, estudiado en el capítulo dos del presente trabajo, ya que no da las mismas oportunidades para ofrecer la prueba pericial y la testimonial.

#### **5.1 ANALISIS DE LOS ARTICULOS 208 Y 213 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN LO REFERENTE A LA PRUEBA PERICIAL Y TESTIMONIAL.**

A efecto de abordar el análisis de la parte conducente al artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, a continuación haremos su transcripción.

"ARTICULO 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 precisaran los hechos sobre los que deban versar y señalaran los nombres y domicilios de 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 desechara 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 termino de cinco días, apercibiéndolo de que 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 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 efectuaran por lista autorizada, que se fijara en el sitio visible de la propia Sala.” (el resaltado es propio)*

Las fracciones I, II y VI; son la parte medular de la demanda, es evidente que si no se precisan desde el principio, no tiene porque proceder la demanda, puesto que la ley solo se tiene que avocar a cuestiones precisas y concretas, y la falta de estos requisitos hace que la demanda no tenga razón de ser.

Respecto a las fracciones III, IV, V, VII y VIII, la ley es mas flexible dado que en caso de se omitan los datos precisados en dichas fracciones se le requiere a la actora para que complemente las omisiones señaladas, en un termino de cinco días, y solo en caso de que no cumplan en ese termino se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según sea el caso.

La prueba pericial y la testimonial señalada en la fracción V, la ley indica que se tienen que precisar los hechos sobre los que deban versar y señalar los nombres y domicilios del perito o de los testigos, desde el principio, pero, en dado caso que el actor no los llegara a mencionar todavía cuenta con un termino de cinco días, para complementar su omisión, es evidente que el legislador quiso proteger al demandante a fin de tener una mejor defensa, dado que las pruebas son la base esencial para la solución de un litigio. Como hemos venido diciendo, el demandante también lo es la autoridad, dentro del juicio de lesividad, y a ella también le beneficia esta ley.

Dado que todo procedimiento judicial, gira en torno a las pruebas, la ley debe de dar las misma oportunidades para su ofrecimiento y desahogo, por lo que se supondría que también al demandado se le daría

la misma oportunidad cuando se encuentre en la misma situación, pero no es así como veremos mas adelante.

Ahora analizaremos el artículo 213 del Código Fiscal de la Federación, que señala lo siguiente.

*"ARTICULO 213. El demandado en su contestación y en la contestación a la ampliación de la demanda, expresara:*

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

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

*III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.*

*IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.*

***.....En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deba versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas." (el resaltado es propio)***

En lo que respecta al artículo, antes mencionado, se puede ver en el último párrafo, la referencia a la prueba pericial y testimonial indicando lo que deberá contener y que sucedería en caso de su omisión, en caso de no hacerlo desde el escrito de contestación el cual, no le da la oportunidad de complementar, como si sucede con la parte actora.

Del análisis anterior se desprende que; existe una violación al Principio de igualdad procesal, dado que en las misma condiciones, la ley

no da las mismas oportunidades. Cabe recordar que el principio de igualdad procesal, derivado del artículo 13 Constitucional señala que: *"Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por ley. Subsiste el fuero de guerra por los delitos y falta contra la disciplina militar, pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo, podían extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta de orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda."*

Como se puede ver, debe de existir una igualdad ante la ley, se deben de dar las mismas oportunidades procesales para que, tanto actor y demandado, puedan exponer sus acciones, excepciones y defensas, sus pruebas, sus alegatos o conclusiones.

Durante el juicio, este principio debe ser aplicado para no caer en situaciones arbitrarias para alguna de las partes que pudieran decidir el rumbo del litigio, y lo dejaría en desventaja frente a su adversario. El principio de igualdad procesal dentro del Juicio Contencioso Administrativo Federal, se ve vulnerado en lo que respecta al ofrecimiento de la prueba pericial y la testimonial dado que no existe razón suficiente para que el demandando, en dado caso de no precisar los hechos sobre los que deba versar y/o señalar los nombres y domicilios del perito o de los testigos, se tengan por no ofrecidas, cuando el actor en la misma circunstancia, si se le da un término de cinco días para completar la omisión, como hemos visto.

El principio procesal aludido, es contemplado en el Código Federal de Procedimientos Civiles que menciona, en el artículo tercero, *"Las relaciones recíprocas de las partes, dentro del proceso, con sus respectivas facultades y obligaciones, así como los términos, recursos y*

*toda clase de medios que este Código concede para hacer valer, los contendientes, sus pretensiones en el litigio, no pueden sufrir modificación, en ningún sentido, por virtud de leyes o estatutos relativos al modo de funcionar o de ser especial de una de las partes, sea actora o demandada. En todo caso, debe observarse la norma tutelar de la igualdad de las partes dentro del proceso, de manera tal que su curso fuera el mismo aunque se invirtieran los papeles de los litigantes.”*

Del artículo mencionado se desprende, que la igualdad procesal, consiste en una equidad entre las partes aunque – como lo menciona – se inviertan los papeles de los litigantes. En el caso del Juicio Contencioso Administrativo Federal, la condición de actor y demandado varía de acuerdo al tipo de juicio que se trate, como hemos visto, dado que en el juicio de lesividad la parte demandada es el particular, por lo que a ella también le afectan los mencionados artículos.

La igualdad procesal, se entiende, como; otorgar a las partes el mismo trato, dentro de la misma situación, por lo que se rompería dicho principio, cuando a una parte se le concede lo que a otro se le niega. A continuación, transcribiremos la tesis jurisprudencial, sostenida por la Segunda Sala, de la Suprema Corte de Justicia, que aparece publicada a foja 456 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, Mayo del 2001, Tesis: 2ª. XLVII/2001, Novena Época, que a la letra dice:

*“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 hacendaría 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 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 hacendarías 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.” **(el subrayado es propio)***

La tesis, mencionada, hace alusión, a que la igualdad procesal, solo se quebranta cuando a una parte se le concede lo que a otra se le niega, en términos generales, en los artículos en estudio, a los dos se le da la misma oportunidad de ofrecer la prueba pero no la misma oportunidad de cumplimentarla o perfeccionarla en caso de su omisión, la anterior tesis hace mención, de que los artículos 212,213, 214, 230 y 235 cumplen con este principio, cuando no es así, respecto al artículo 213 ultimo párrafo,

como hemos visto, además el particular, en un juicio de lesividad, se encuentra en desventaja en todos los aspectos, dado que la autoridad tiene un plazo excesivo, para promover el juicio de lesividad, la cual, según la tesis mencionada, se justifica con el cúmulo de resoluciones que emiten las autoridades hacendarías y al tiempo que tarda la autoridad en advertir la lesión al interés público, razón por la cual se le da cinco años, pero resulta que si el particular demandado, no exhibe los requisitos que señala el artículo 213 párrafo último, se tienen por no ofrecidas, como hemos visto, lo cual, resulta a todas luces desproporcional, máxime que la autoridad ya tuvo cinco años para poder iniciar un procedimiento judicial y el particular solo tendría cuarenta y cinco días para contestar la demanda, por lo que cinco días para cumplimentar dichos requisitos, en dado caso que no los exhiba, no son nada. Ahora bien, en la práctica no es muy común que existan este tipo de juicios, por lo que el citado perjudica más a la autoridad, por ser generalmente la parte demandada, aunque no por ello se justifica el hecho de que no se le permita cumplimentar dicha omisión, pues como la mencionada tesis jurisprudencial señala, la autoridad tiene un cúmulo de resoluciones que emitir, y por eso se le da tanto tiempo para demandar al particular, por lo tanto en un juicio de nulidad bien podría omitir los requisitos señalados en el artículo 213, último párrafo, y dado que el particular solo defiende un patrimonio propio que le sirve para fines personales, resultaría ilógico otorgarle cinco días para cumplimentar la omisión, de acuerdo al razonamiento de la tesis mencionada.

## **5.2 PROBLEMÁTICA EXISTENTE Y PROPUESTA**

La igualdad procesal, que debe imperar en todo juicio, como se puede ver, se ve quebrantado en los artículos 208 y 213 del Código Fiscal de la Federación, pues las partes no tienen una situación idéntica frente a los Magistrados y existe una ventaja y privilegio a favor de una parte y

perjuicio a la otra, dado que el tribunal opera solo a favor de una parte, violando el citado principio, como lo menciona la siguiente tesis jurisprudencial sostenida por el H. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que aparece publicado a foja 94 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo 115-120 Sexta Parte, Séptima Época, que a la letra menciona:

*"JUICIO FISCAL, PRUEBAS EN EL. El artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles sólo dispone: "...Los tribunales no tienen límites temporales para ordenar la aportación de las pruebas que juzguen indispensables para formar su convicción respecto del contenido de la litis, ni rigen para ellos las limitaciones y prohibiciones, en materia de prueba, establecidas en relación con las partes." :esto es. Sólo faculta a los tribunales para ordenar la aportación de las pruebas relacionadas con el contenido de la litis pero no para recabar de oficio las pruebas cuya aportación implica carga procesal para las partes, lo que daría lugar a suplir a favor de una de ellas, y esto estaría en contra del principio de igualdad procesal de los litigantes"*

Dado que no existen límites temporales para ordenar la aportación de las pruebas, resulta desproporcional que solo se requiera a la parte actora cumplir los requisitos necesarios para la aportación de la prueba pericial y testimonial y al demandado no, además la prueba ya ha sido ofrecida, por lo que desecharla porque el demandado omitió algunos datos, implicaría dejar de conocer varios aspectos que influirían al momento de dictar una resolución, y dado que el Magistrado se debe de allegar de todos los elementos necesarios para formar su convicción acerca del contenido de la litis no hay razón alguna por la que deba desechar la prueba sin antes dar oportunidad de subsanar las omisiones a la parte demandada, tal como sucede en el Juicio de Amparo, en donde la prueba pericial y la testimonial solo se desechan, cuando ya no existe tiempo para subsanar la omisión, como lo menciona la Jurisprudencia emitida por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, en foja 311, Tomo 181-186 Cuarta Parte, Séptima Época, que a la letra señala lo siguiente:

*"PRUEBA PERICIAL Y TESTIMONIAL EN EL JUICIO DE AMPARO. LA FALTA DE EXHIBICIÓN DE LAS COPIAS DEL CUESTIONARIO O INTERROGATORIO NO DA LUGAR A SU DESECHAMIENTO SINO SOLO A QUE SE REQUIERA AL OFERENTE, SIEMPRE Y CUANDO EXISTA TIEMPO PARA SUBSANAR TAL OMISIÓN SIN QUE AFECTE AL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL DE LAS PARTES. De conformidad con el artículo 151 de la ley de Amparo, las pruebas pericial y testimonial deberán ser ofrecidas cinco días antes de la fecha señalada para la audiencia, exhibiendo copias para las partes de los interrogatorios al tenor de los cuales deben ser examinados los testigos o del cuestionario para los peritos, a fin de que estén en posibilidad de formular, por escrito o verbalmente, repreguntas al verificarse la audiencia o puedan designar también un perito para que se asocie al nombrado por el Juez o rinda dictamen por separado, según se trate prueba testimonial o pericial. Por lo tanto, debe considerarse que las copias de los interrogatorios o de los cuestionarios sí deben ser exhibidos en el termino previsto en el artículo en comento, pues de lo contrario, se imposibilitaría a las partes de repreguntar, a los testigos en la audiencia respectiva, para designar también un perito que se asociara al nombrado por el Juez o rindiera un dictamen por separado, a no ser que se difiera, retrasándose el procedimiento. Consecuentemente, cuando se ha hecho el ofrecimiento de las citadas pruebas exactamente cinco días antes del fijado para la audiencia, pero se ha omitido la exhibición de las copias, no procede requerir al oferente para que las exhiba, sino que se deben tener por no ofrecidas, ya que no existe tiempo subsanar tal omisión sin que cause perjuicio a las demás partes o a la celeridad del procedimiento. Sin embargo, como esta disposición esta inspirada en el principio de igualdad procesal de las partes, lo que significa que mientras esta igualdad se conserva no se deben desechar las pruebas por la falta de cumplimiento de este requisito, **debe considerarse que no deben de desecharse dichas pruebas cuando han sido ofrecidas con mayor anticipación**, de tal manera que sea posible prevenir al oferente para que aporte las copias respectivas y, a la vez, el juez pueda ordenar su entrega a las demás partes en el juicio de amparo contando estas con tiempo suficiente para formular repreguntas, designar otro perito o formular otro cuestionario, sin que tenga que diferirse la audiencia. Lo anterior permite concluir, que el criterio que debe seguirse, en términos generales, es que la falta de aportación de las copias necesarias no da lugar a su desechamiento de las pruebas, sino solo a que se prevenga al oferente, cuando ello no ocasione perjuicio a las demás partes en el juicio ni a la celeridad del procedimiento. Este criterio se funda, además en*

*la aplicación analógica de los artículos 120 y 146 de la Ley de Amparo, pues si conforme a estos preceptos el juez no debe desechar la demanda cuando el quejoso no exhiba las copias para las demás partes, sino que debe prevenir al promovente para que las presente dentro del termino de tres días, igualmente deberá darse oportunidad al oferente de las pruebas para que presente las copias de los interrogatorios o cuestionarios faltantes con la condición claro esta, de que en el caso que se trate, no se vulnere el susodicho principio de igualdad procesal.” (el subrayado es propio),*

La citada Jurisprudencia, hace alusión al principio de igualdad procesal entre las partes, es decir aplicación igual, en situaciones iguales a fin de preservar dicho principio, y no afectar a alguna de las partes en el proceso, cabe señalar que dicha oportunidad opera para todas las partes y nunca hace excepción alguna como si sucede con la parte demandada en el Juicio Contencioso Administrativo Federal, cabe hacer mención que la Jurisprudencia mencionada, señala que solo, se desechará la prueba pericial y testimonial cuando ya no haya tiempo para subsanar la omisión, en el tema que nos ocupa, la prueba testimonial y la pericial, se ofrecen desde el momento de presentar la contestación de la demanda, y suponiendo que ya no hubieren cuestiones pendientes por el Magistrado se debe esperar 10 días para la citación de alegatos, tiempo suficiente, para cumplimentar la omisión.

Proponemos entonces que, tanto el artículo 208 fracción V en relación con el ultimo párrafo, y el artículo 213 párrafo ultimo del Código Fiscal de la Federación de la misma oportunidad para subsanar las omisiones en que incurra la parte demandada al momento de ofrecer la prueba pericial o testimonial, por lo que solo se reformaría el artículo 213 párrafo ultimo para quedar como sigue:

*"ARTICULO 213. El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda expresara: .....En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisaran los hechos sobre los que deban versar y se señalaran los nombres y domicilios del perito o de los testigos,*

*en caso de la omisión de estos datos el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del termino de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no ofrecida la prueba.”*

Cabe mencionar, que no cabria la posibilidad de que en lugar de darle la oportunidad al demandado de subsanar la omisión, reformando este articulo, se modificara el articulo 208 párrafo ultimo, a fin de que a ninguna de las partes se le diera la oportunidad de subsanar dicha omisión, dado que; si las partes ofrecen las citadas pruebas es; porque con su desahogo el Magistrado tendría mas elementos de convicción a fin de dictar una resolución lo mas apegada a Derecho.



## **CONCLUSIONES**

1.- El primer antecedente de lo Contencioso Administrativo, es la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo o Ley Lares.

2.- A lo largo de la historia, el, ahora, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a sufrido diferentes, modificaciones, tendientes a mejorar el Procedimiento Contencioso Administrativo.

3.- La competencia territorial del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se define por el lugar donde se encuentra la sede de la autoridad que dicto la resolución impugnada.

4.- El Contencioso Administrativo; es el conjunto de normas que regula la defensa del gobernado Frente a la Administración Pública.

5.- La base Constitucional del Contencioso Administrativo lo encontramos en los artículos 104 y 73 fracción XXX-H Constitucionales.

6.- Dentro de los principios procesales de mayor importancia, destacan el, legalidad. Seguridad jurídica e igualdad procesal.

7.- El principio de igualdad procesal, significa; que las partes en un litigio, se les debe de dar las mismas oportunidades para expresar lo que a su derecho convenga.

8.- Dicho principio, se viola, cuando a una parte se le concede lo que a la otra se le niega.

9.- El juicio Contencioso Administrativo Federal es aquel que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa promovido por el particular afectado por la autoridad (Juicio de Nulidad), o por la autoridad, cuando sus resoluciones crean derechos a favor del gobernado (Juicio de Lesividad).

10.- La substanciación del Juicio Contencioso Administrativo abarca, la admisión de la demanda, la contestación de la misma, en su caso puede existir ampliación de la demanda, contestación de la misma, ofrecimiento de pruebas, alegatos y sentencia.

11.- El en Juicio de Lesividad, no existe norma expresa, que señale un procedimiento especial, dada sus características, por lo que, se siguen las mismas formalidades, para el actor (Autoridad Administrativa) y demandado (particular).

12.- En lo que respecta a la prueba pericial y testimonial, El Código Fiscal de la Federación, no respeta el Principio de Igualdad Procesal entre las partes, dado que, a la parte demandante le da cinco días para señalar los datos que omitió, y a la parte demandada no le da esa oportunidad.

13.- Se debe de dar la misma oportunidad a la parte demandada en caso de omitir los requisitos que señala el artículo 213 párrafo último, respecto de la prueba pericial y testimonial, como lo hace con la parte actora, cuando se encuentra en la misma situación, a fin de cumplir con el principio de igualdad procesal, sin importar si la parte demandada, es el particular o la Autoridad Administrativa, para que el magistrado tenga acceso a todos los elementos de convicción al momento de emitir una resolución.

14.- Se propone entonces reformar el artículo 213 párrafo último, del Código Fiscal de la Federación para quedar como sigue:

**"ARTICULO 213. El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda expresara: .....En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisaran los hechos sobre los que deban versar y se señalaran los nombres y domicilios del perito o de los testigos, en caso de la omisión de estos datos el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del termino de cinco días,**

***apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no ofrecida la prueba.”***

## **BIBLIOGRAFÍA**

1.- Armienta Calderón, Gonzalo Manuel. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Textos universitarios, S.A., México 1977.

2.- Burgoa Orihuela Ignacio. Las Garantías Individuales 38ª edición actualizada, Porrúa, México, 2001.

3.- Carrillo Flores Antonio. La Justicia Federal y la Administración pública. 2ª edición, Porrúa, México 1973.

4.- Couture, J: Eduardo. Las Garantías Constitucionales del Proceso Civil en estudios de Derecho Procesal Civil, Buenos Aires 1946.

6.- Fix-Zamudio, Héctor, Juicio de Amparo (estudios) en la parte titulada: la Jurisdicción Constitucional Mexicana, México, Porrúa 1964

Fix-Zamudio, Hector, Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano, México, El Colegio Nacional, 1983.

7.- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. 38ª Edición, Porrúa, México 1998.

8.- Gómez, Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, editorial Harla, México 1965.

González Pérez, Jesús, Derecho procesal administrativo mexicano, México, Porrúa, 1988.

9.- Lares, Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo. Dirección General de Publicaciones, primera reimpresión, UNAM.

<sup>1</sup> Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, tomo III, 2ª edición, México Manuel Porrúa, 1973, pag573.

10.- Lucero Espinosa; Manuel. Teoría y practica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª edición; Porrúa, México.

<sup>11</sup>.- Mantilla Molina, Roberto L., Sobre el artículo 17 constitucional, Revista de la Facultad de Derecho de México, t.VIII, núms...31-32, julio-diciembre de 1958.

12.- *Margain Manautou Emilio, De lo Contencioso-Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, editorial Porrúa, 9ª Edición, México, 2000.*

Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, México 1959,.

13.- *Ortiz Ramírez, Serafín, Derecho constitucional mexicano, México, cultura, 1961, pp.553.*

<sup>1</sup>4.- *Pallares, Eduardo, "Derecho Procesal Civil", 3ra edición, Porrúa; México 1965.*

*Pina Rafael de y Castillo Larrañaga. Instituciones de Derecho Procesal Civil, 8ª Edición. Porrúa, México, 1969.*

1.-*R.Bielsa. Sobre lo contencioso Administrativo. Porrúa 1954.*

16.- *Sánchez Hernández, Mayolo. Opúsculo Sobre Derecho Fiscal. Olgúin S.A., 1ª edición, 1983.*

17.- *Sánchez León Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1994.*

18.- *Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 12ª Edición..., México, Porrúa 1973.*

*Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la federación  
Tercera Reunión Nacional de Magistrados, diciembre 1994  
Fideicomiso para Promover la investigación del derecho Fiscal y Administrativo.*

*Bufete Jurídico 2000  
Versión 2.0 para Windows 95*

*Diccionario para Juristas.  
Palomar de Miguel, Juan 3ª Ed. Mayo Editores, 1981*

*Diccionario de Derecho Procesal Civil*

Pallares Eduardo, 5ª edición, Editorial Porrúa, S.A México 1966.

*Diccionario Jurídico Mexicano*

*Instituto de Investigaciones Jurídicas,  
Universidad Nacional Autónoma de México.*

*Diccionario Jurídico 2000*

*Versión 1.0 para Windows 95*

*La Apariencia del Buen Derecho*

*Serie de Debates Pleno, Editorial Themis, México, 1996.*

*Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa*

*Curso Propedéutico de Especialización en Materia Procesal Fiscal,  
Módulo VI, Primera Parte  
Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa.*

*Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*

*Número 11, Quinta Época, Año 1, noviembre 2001.  
Fideicomiso para Promover la investigación del derecho Fiscal y Administrativo.*

**LEGISLACIÓN:**

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Código Federal de Procedimientos Civiles.*

*Código Fiscal de la Federación.*

*Ley de Amparo.*

*Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*

*Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

*Reglamento interno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*

**JURISPRUDENCIA**

*IUS 2004, Junio 1917-Junio 2004 Jurisprudencia y Tesis Aisladas.*

*Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación*

