



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO PROCESAL**

***ANÁLISIS DEL JUICIO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO RESPECTO DE SUS  
PRINCIPIOS PROCESALES***

**T E S I S**

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

**BERNARDO DONATO HIDALGO TOBÓN**



**ASESOR: LIC. ANA ISABEL FLORES SOLANO**

*CIUDAD UNIVERSITARIA*

*2006*



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.

Al Ser Supremo que nos da la  
oportunidad de vivir

A la Facultad de Derecho que me  
dio la oportunidad de forjarme  
como estudiante de Derecho

A mi Padre que con su mano y  
ejemplo supo guiarme en la vida.

A mi Madre Ines, porque gracias a  
ti hemos logrado esto juntos.

A mis hermanos Silvia, Lázaro y  
Jafet, porque hacen mas grata la vida

A José María, Lic. Ana Isabel Flores  
y Lic. Igor Mendoza: maestros de  
vida, amigos entrañables,  
compañeros en las buenas y en las no  
tan buenas.

A la Dr. Margarita María Guerra y  
Tejada, por ser un ejemplo a seguir

A Maura por darle nueva vida a la  
vida

A mi sobrinita

A mis hermanos académicos y  
amigos

# ÍNDICE

## “ANÁLISIS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO RESPECTO DE SUS PRINCIPIOS PROCESALES”

Introducción.....

### CAPÍTULO I

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

Pag.

1. Evolución histórica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	1
2. Naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa .....	13
3. Estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa .....	23
4. Organización del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa .....	25
5. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa .....	29

### CAPÍTULO II

#### DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. Acción de Nulidad.....	34
1.1 Elementos.....	37
2. Acción ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa .....	40
3. Requisitos.....	42
4. Partes que interviene.....	43
4.1. Actor.....	43
4.2. Demandado.....	44
4.3. Terceros.....	45
4.4. Magistrados.....	46
5. Procedencia.....	46
6. Improcedencia.....	46
7. Sobreseimiento.....	60
8. Impedimentos.....	62
9. Excusas.....	64
10. Recusación.....	65
11. Desarrollo del Juicio Contencioso Administrativo .....	65
11.1 Demanda.....	65
11.2 Contestación.....	77
11.3 Ampliación y su Contestación.....	82
11.4 Alegatos.....	86
11.5 Sentencia.....	88
11.6 Recursos.....	96

### **CAPÍTULO III**

#### **DERECHO COMPARADO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL TRIBUNAL DEL ESTADO DE VERACRUZ.**

3.1. El Procedimiento Administrativo.....	103
3.2. La Justicia Administrativa en el Estado de Veracruz.....	109
3.2.1. La Asistencia Jurídica Gratuita.....	111
3.2.2. La Defensoría De Oficio.....	111
3.2.3. Las Procuradurías.....	112
3.2.4 La Asistencia Jurídica en el Procedimiento Contencioso Administrativo en Veracruz.....	113
3.2.4.1.Unificación de criterios en cuanto a la Legislación para la Justicia Administrativa.....	115
3.3. Principios Procedimentales del Procedimiento Contencioso Administrativo en el Tribunal del Estado de Veracruz.....	118
3.4. Breve Análisis del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Veracruz.....	123
3.5. Análisis comparativo de los principios procesales dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo del Tribunal Contencioso del Estado de Veracruz con los adoptados en el Juicio Contencioso Administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	128

### **CAPÍTULO IV**

#### **DE LOS PRINCIPIOS PROCESALES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

1. Principio de Igualdad.....	146
2. Principio de Legalidad.....	146
3. Principio de Celeridad .....	146
4. Principio de Instancia de Parte.....	148
5. Principio de Oficiosidad.....	149
6. Principio de Concentración.....	151
7. Principio de Congruencia.....	151
8. Principio de Escritura.....	152
9. Principio de Economía Procesal.....	153
10. Principio de Eficacia Procesal.....	154
11. Principio de Gratuidad.....	156
12. Principio Dispositivo.....	159
13. Principio de Probidad.....	160
14. Principio de Publicidad.....	160
15. Principio de Impulso Procesal.....	160
16. Análisis del Juicio Contencioso Administrativo respecto de los principios procesales.....	160
17. Propuesta de Reforma a diversos artículos del Juicio Contencioso Administrativo.....	182
CONCLUSIONES.....	195
BIBLIOGRAFIA.....	201

## INTRODUCCIÓN

El Derecho Administrativo es una rama del Derecho Público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, entendiendo dicha actividad, como el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga; y dentro de estas atribuciones tenemos la necesidad de crear los medios adecuados para alcanzar los fines del propio Estado, a fin de reglamentar la actividad privada, para que los intereses individuales sean coordinados y así mantener el orden jurídico y justificar la existencia de dicho Estado.

Por lo tanto, la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado. Y para ese objeto, la organización debe ser de forma especial que constituya la Administración Pública que se entiende como el organismo público que ha recibido, del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.

El dinamismo propio de la época contemporánea requiere, como contrapartida, una acción tutelar y eficaz de los intereses y derechos particulares, que encauce aquellos actos desbordantes del orden jurídico.

El estado social de derecho, al que aspiramos con toda legitimidad, solo puede tener cima si se concluye la tarea de instaurar, a nivel nacional, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, para que

los particulares dispongan con aquellos medios de defensa o recursos, en que se puedan apoyar para defenderse de los actos de la administración pública.

Hoy en día, precisamente por la evaluación de los criterios jurídicos, se reconocen de modo creciente las bondades de los Tribunales administrativos cuando son genuinamente autónomos y producen sus resoluciones con imparcialidad y un alto concepto de la independencia jurisdiccional.

No podemos negar la respetabilidad y contribución al desarrollo de una cultura jurídica de los Tribunales con asiento en la administración pública, cuyo modelo principal ha sido el prestigiado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; el cual tiene mas de media centuria al servicio de la legalidad, tanto fiscal como administrativa.

Por ello y por la necesidad de que los particulares y el pueblo mexicano en general, cuenten con medios de defensa idóneos, claros, justos y con apego a todo derecho, se crearon los tribunales de lo Contencioso Administrativo.

La justicia administrativa aparece delineada con perfil propio en el artículo 73, fracción XXIX, de nuestra Carta Fundamental, que consigna las facultades del Congreso de la Unión, al disponer lo siguiente: “ El Congreso tiene facultad (...) para expedir leyes que instituyen tribunales de lo contencioso administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública



Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los; ;recursos” contra sus resoluciones “.

Precepto éste que otorga un enclave específico dentro de la institucionalidad constitucional a los tribunales de lo contencioso administrativo.

Por estos motivos, y por la necesidad de su conocimiento y correcta aplicación hemos elegido este tema que se refiere, al “Análisis de los principios procesales en el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal”, así como la aplicación y respeto de los mismos en las controversias que se suscitan en el mismo.

Por lo tanto el presente trabajo lo he dividido en la siguiente forma: En el capítulo primero se trata del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hablando de su Evolución Histórica, Naturaleza Jurídica, Estructura, Organización y Competencia.

En el capítulo segundo se analizan el Juicio Contencioso Administrativo Federal, desde la acción de nulidad, partes que intervienen, procedencia, improcedencia, sobreseimiento, impedimentos y excusas; así como el desarrollo del mismo desde la presentación de la demanda hasta la Sentencia.

En el capítulo tercero, se hace una breve reseña del procedimiento administrativo y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Veracruz, en donde analizamos los

principios procesales y se comparan con la aplicación de éstos en el juicio federal.

Y por último en el cuarto, se hace un análisis de los principios procesales, partiendo de una definición; así como una enunciación de éstos y su aplicabilidad en el juicio contencioso administrativo federal, para concluir con diversas reformas a diversos artículos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que servirían para que se respetarán los principios procesales y que dicho procedimiento se convirtiera en un verdadero proceso en el cual se administrará la justicia administrativa.

## **CAPÍTULO I**

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

#### **1.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

A través de la historia, la justicia administrativa, ha sido influenciada básicamente por los modelos francés y angloamericano o judicialista.

El Sistema Francés se caracterizó por la creación de Tribunales Administrativos enclavados dentro del Poder Ejecutivo encargados de dirimir las controversias entre los particulares y la administración, teniendo como sustento el respeto a la independencia de los tres poderes del Estado.

En contraposición el Sistema Angloamericano o Judicialista atribuye sólo a los órganos judiciales la facultad de resolver los conflictos de particulares, reservando así, el control jurisdiccional al Poder Judicial.

Sin embargo, haciendo un retroceso en el tiempo para analizar la evolución de los tribunales administrativos en el Derecho mexicano, encontramos que; “en las postrimerías de la Colonia, el 3 de diciembre de 1786, se dió la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Ejército y provincia en el reino de la Nueva España, que modificó el régimen político y jurídico administrativo de la Nueva España.

El efecto que produjo dicha ordenanza en el ámbito de la justicia administrativa, fue que en materia de justicia fiscal, se creó la Junta Superior de Hacienda, como Tribunal Supremo de Hacienda para cuyo funcionamiento se estableció un

régimen especial consistente en que la jurisdicción en dicha materia correspondía únicamente a los intendentes y a la Junta Superior de Hacienda.”<sup>1</sup>

Es en la época colonial, que predominó el sistema judicialista, ya que; “si bien no existía una separación estricta de las funciones públicas, se encomendaba a los organismos judiciales, es decir, a las Audiencias y en última instancia al Consejo de Indias, el conocimiento de los conflictos derivados de los actos y resoluciones administrativos, inclusive los provenientes de los virreyes.”<sup>2</sup>

En consecuencia existía una confusión del contencioso administrativo con lo contencioso judicial, principalmente por motivos de imprecisión que existía en todos los órdenes del Derecho respecto de los límites de cada materia.

“Cesa esta confusión cuando con la teoría de la división de poderes se determina el concepto del poder legislativo, ejecutivo y judicial y la doctrina del sistema constitucional y parlamentario”.<sup>3</sup>

Sin embargo la determinación de lo contencioso administrativo tiene su origen en Francia a partir de 1801, año a partir del cual, los Tribunales de Justicia ya no podían intervenir en aquellas materias en las que interviniera la administración, este pensamiento fue importado a nuestro país viéndose reflejado en la Constitución de 1812, la cual estableció la creación del Consejo de Estado.

Más tarde, se expide en 1814, la Constitución de Apatzingán, documento que consagró el principios de separación de poderes, mismo que hacía imposible la existencia de órganos de jurisdicción administrativa.

---

<sup>1</sup> **VAZQUEZ ALFARO. José Luis** Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano, Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas México, 1992., P. 126

<sup>2</sup> **FIX ZAMUDIO, Héctor**, Introducción a la Justicia Administrativa en el ordenamiento mexicano, Edit. Colegio Nacional de México, 1983, P. 77-78

<sup>3</sup> **CARRILLO FLORES. Antonio**, La Justicia Federal y la Administración Pública, Edit. Porrúa, México, 1987, P. 171.

A pesar de la creación del Consejo de Estado de 1812, no se instituyó el procedimiento de lo contencioso administrativo sino hasta 1824, año en que la Constitución Mexicana estableció, por influencia española, un Consejo de Gobierno compuesto de la mitad de los individuos del Senado y, bajo la influencia norteamericana, la estructura del Poder Judicial de la Federación dejando el establecimiento de los tribunales y la determinación exacta de los límites de la jurisdicción a las leyes del Congreso, sin tomar dentro del sistema las relaciones del particular con el Estado.

“Después de una de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se incluyeron Tribunales de Hacienda como órganos del Poder Judicial de la República y anunciaba la expedición de una ley que proveería acerca de una Jurisdicción Contenciosa en el ramo, esa fue la Ley de 20 de enero de 1837”<sup>4</sup>.

Sin embargo, es en las Bases Orgánicas de 1843, donde encontramos por un lado en su artículo 119 fracción II, la prohibición a la Suprema Corte de Justicia para tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos o económicos de la Nación, y por otro la instauración del Consejo de Estado, quien tenía la obligación conforme al artículo 111, de dar dictamen al gobierno en todos los asuntos que le exigían las bases y los demás que le fuesen consultados.

“Así mismo se facultaba a la Suprema Corte de Justicia para conocer las demandas intentadas por un particular contra un departamento en juicio Contencioso y ordenaban que subsistieran al lado de los tribunales civiles y penales los especiales de Hacienda a que se aludía en 1836”<sup>5</sup>

De esta manera, logran subsistir los tribunales en materia administrativa, que si bien permanecían dentro de la esfera del Poder Ejecutivo, fue una forma de

---

<sup>4</sup> HEDUÁN VIRUÉS. Dolores, Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación, Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, 1971, P. 30.

<sup>5</sup> HEDUÁN VIRUÉS. Dolores, Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación, Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, 1971, P. 30.

conservar estos tribunales especiales para salvaguardar los intereses de los particulares en materia tributaria.

“El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, restauró el sistema federal al declarar en vigor la Constitución de 1824, con las reformas incluidas en ella. Conforme al texto de dicho ordenamiento, eran los tribunales del Poder Judicial los que conocían del contencioso tributario dentro del procedimiento establecido para la tramitación de todos los litigios que se suscitaban con motivo de la aplicación y cumplimiento de las leyes federales en los términos establecidos en la Constitución de 1824.”<sup>6</sup>

Años más tarde las Bases para la Administración de la República de 1853, restablecieron el Consejo de Estado sólo con las funciones de consulta, asesoría y dictamen como en 1824, instituyendo un procurador general de la Nación para promover cuanto conviniera a la Hacienda Pública. “Las Bases dieron sustento constitucional al contencioso administrativo en la esfera del Poder Ejecutivo”<sup>7</sup>

En ese mismo año el 25 de mayo se dictó la ley para el Arreglo de lo contencioso administrativo mejor conocida como Ley Lares, la cual constituyó un; “ejemplo característico de lo que la doctrina que se ocupa de lo contencioso tipo europeo llama justicia retenida, es la misma administración activa la que decide sobre el asunto contencioso y no órgano independiente con jurisdicción propia”.<sup>8</sup> Separando así los ámbitos de competencia de las autoridades administrativas y judiciales, prohibiendo a éstas últimas conocer de cuestiones administrativas.

A través de ésta ley don Teodosio Lares, entregó la decisión de los asuntos en primera instancia a una Sección del Consejo de Estado y en segunda instancia al

---

<sup>6</sup> **VAZQUEZ ALFARO. José Luis**, Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano, Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas México, 1992., P. 133.

<sup>7</sup> **VAZQUEZ ALFARO. José Luis**, Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano, Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas México, 1992., P. 133.

<sup>8</sup> **CARRILLO FLORES. Antonio**, La Justicia Federal y la Administración Pública, Edit. Porrúa, México, 1987, P. 176.

Consejo de Ministros, afirmando que; “el juicio de lo contencioso administrativo debe pertenecer a la jurisdicción administrativa”.<sup>9</sup>

Pero hubo quien refutó el pensamiento de Lares como fue don Ignacio L. Vallarta, mismo que la consideró inconstitucional tomándola como una violación a la división de poderes, ya que, se reunía al Poder Ejecutivo y al Judicial en una sola persona debiendo sin embargo ser incumbencia natural de los jueces todo lo contencioso.

Esta situación cambió, ya que ;el 20 de septiembre de 1853, al expedirse la Ley Orgánica de los Jurados y Tribunales de Hacienda, se suprimieron los juzgados de distrito y los tribunales de circuito y se instituyeron los juzgados especiales de Hacienda de primera instancia dotados de amplia competencia. Los tribunales superiores de Hacienda, que además eran jueces de primera instancia para un limitado número de negocios, eran los tribunales de alzada para los asuntos resueltos por los citados juzgados de primera instancia. En caso de trascender a una tercera instancia la Suprema Corte de Justicia era el órgano competente.”<sup>10</sup>

Es hasta 1857 con la Constitución Federal del 5 de febrero donde se suprime el Consejo de Estado y se deposita el Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito.

No obstante en la fracción I del artículo 97 de la mencionada Constitución “se otorgó competencia a los Tribunales de la Federación para conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, precepto que fue considerado por un sector importante de la doctrina como el apoyo constitucional de dichos tribunales para conocer y decidir sobre los conflictos entre los administrados y la administración Pública Federal”.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> LARES TEODOSIO. Lecciones de Derecho Administrativo, UNAM, México, 1978, P. 152.

<sup>10</sup> VAZQUEZ ALFARO, José Luis, Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano, Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas México, 1992., P. 135.

<sup>11</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor, Introducción a la Justicia Administrativa en el ordenamiento mexicano, Edit. Colegio Nacional de México, 1983, P. 80.

Dicho precepto corresponde a la fracción I del artículo 104 de la constitución federal vigente y cierto es que; la norma habla de controversias civiles y no administrativas, pero ello es porque conforme a la tradición anglosajona, cuando se redactó no se había reconocido la autonomía de lo administrativo y no porque se pretendiera excluirlo<sup>12</sup>, es así como se han elaborado varias tesis en torno a dicho artículo, y dentro de las más sobresalientes encontramos:

La tesis Vallarta, la cual reconoce el beneficio de una reglamentación pero, manifiesta que aún sin reglamentación alguna es posible tramitar un juicio ordinario impugnando un acto de la administración que sea contrario a la legislación federal, debido a que se concede una competencia general y no limitada a los jueces federales.

Por su lado, la tesis Mariscal la cual sostiene que, sin reglamentación no es posible la tramitación de dichas contiendas, esto acontece porque no basta que un tribunal sea competente para conocer del ejercicio de determinada acción, ya que es necesario determinar la existencia de esa acción en ausencia de una norma legal que la atribuya a determinada persona.

“La Suprema Corte de Justicia y la legislación posterior a 1857, siguieron la tesis judicialista propuesta por Vallarta, utilizando como presupuesto el artículo 97 fracción I, en cuanto a la competencia de los tribunales federales para conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.”<sup>13</sup>

La constitución del 5 de febrero de 1917 en su artículo 104 fracción I continuó con el sistema judicialista, otorgando competencia a los tribunales de la federación para conocer de todas las controversias del orden civil y criminal, renovándose la

---

<sup>12</sup> CARRILLO FLORES. Antonio, La Justicia Federal y la Administración Pública, Edit. Porrúa, México, 1987, P. 180.

<sup>13</sup> VAZQUEZ ALFARO. José Luis, Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano, Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas México, 1992., P. 138.



controversia de si debía o no ser admitida la sustanciación del juicio ordinario para discutir la legalidad de los actos de las autoridades administrativas federales, sin embargo la doctrina y la jurisprudencia estimaron que la materia administrativa se encontraba implícita en las controversias civiles en sentido amplio.

Es entonces, en agosto de 1917 que se establece el Recurso de Súplica en la ley reglamentaria de los artículos 103 y 104 constitucionales, dicho recurso fue instaurado con el propósito de evitar contradicciones en las interpretaciones de las leyes federales, ya que las sentencias del juicio de amparo no podían modificar las dictadas por los Tribunales del fuero común y se emitían tantas interpretaciones de las leyes federales como Tribunales Superiores existían, así a través de este recurso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictaba una sentencia que confirmaba, modificaba o revocaba la dictada por los tribunales locales.

“De esta manera el recurso de súplica y el juicio de amparo fueron dos vías paralelas y diferenciadas. El primero de ellos fue considerado por algunos tratadistas como un proceso administrativo ordinario ante los tribunales federales.”<sup>14</sup>

En abril de 1924, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley para la Calificación de las infracciones fiscales y la aplicación de las penas correspondientes, misma que establecía un procedimiento para la calificación y castigo de las infracciones de las leyes tributarias federales siendo el órgano competente la Secretaría de Hacienda, dicho ordenamiento constituye uno de los antecedentes de la Ley de Justicia Fiscal, siendo ésta última la ley creadora del Tribunal Fiscal de la Federación.

---

<sup>14</sup> **VAZQUEZ ALFARO. José Luis**, Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano, Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas México, 1992. P. 140.

Fue creado un jurado de penas fiscales el cual tramitaba y resolvía el recurso de revisión interpuesto por los particulares contra multas impuestas por las oficinas recaudadoras de impuestos.

El jurado debía emitir sus resoluciones en un plazo de sesenta días a partir de la fecha en que fuese recibido el expediente y en contra de estas resoluciones era procedente el recurso de revisión ante la Secretaría de Hacienda. Esta ley permitía al inconforme optar por recurrir al Jurado de Penas o el Juez de Distrito, pero una vez iniciada la impugnación por una de las dos vías no podía ser abandonada para seguir la otra.

Otro antecedente de la ley creadora del Tribunal Fiscal fue el proyecto de Código Fiscal de 1929 presentado por la Secretaría de Hacienda, mismo que a pesar de no alcanzar aprobación legislativa, estableció como precedente la tramitación y resolución de las inconformidades por resoluciones de autoridades administrativas a cargo del servicio de justicia fiscal.

Fue así como en 1932 se publicó la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación la cual conservaba los juicios sumarios de oposición. “según la citada ley orgánica, los créditos fiscales que no fueran pagados oportunamente se harían efectivos vía el procedimiento administrativo de ejecución establecido en la misma. Los contribuyentes podían impugnarlo ante las autoridades judiciales federales y dicha oposición de la ley que comentamos se sustanciaba en juicio sumario conforme al articulado de la ley que comentamos y de acuerdo con los artículos correspondientes del Código Federal de Procedimientos Civiles.”<sup>15</sup>

Las leyes orgánicas del Poder Judicial de 1934 y la de 1936 otorgaron a los Jueces Federales de Distrito, la facultad de conocer las controversias que se suscitaban con motivo de la aplicación de las federales, cuando debía decidirse

---

<sup>15</sup> **VAZQUEZ ALFARO. José Luis**, Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano, Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas México, 1992.P. 144-145.

sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas.

De acuerdo con estos ordenamientos se instauraron los procedimientos ordinarios federales en materia administrativa denominados: juicios de oposición, los que se tramitaban en primera instancia ante los Jueces Federales de Distrito y en apelación ante los Tribunales Unitarios de Circuito y contra la sentencia de segundo grado podía interponerse el recurso de súplica o bien el juicio de amparo.

Así los administrados podían elegir entre dos instrumentos, no así las autoridades, las cuales sólo podían recurrir al amparo, esta situación tuvo fin al suprimirse el recurso de súplica en 1934, desapareciendo además los juicios de oposición poco a poco de las leyes administrativas, surgiendo así órganos de jurisdicción retenida, especialmente en materia fiscal.

Es así como en 1936 se reconoció la necesidad de una ley complementaria para que los tribunales federales ejercitaran la competencia atribuida por el artículo 104 constitucional, haciéndose posible la creación de tribunales especializados que conocieran de asuntos contenciosos relacionados con los actos de la administración pública, conformándose así la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de dicho año, ordenamiento que dió origen al Tribunal Fiscal de la Federación.

Con esta nueva ley se concibió al Tribunal Fiscal de la Federación de acuerdo con los requerimientos de la jurisdicción Contencioso Administrativa, es decir, resolvería las controversias entre particulares y el Estado dentro del Poder Ejecutivo, sin embargo “los redactores de la Ley de Justicia Fiscal quisieron reservar a los órganos del Poder Judicial Federal la potestad de hacer cumplir las sentencias pronunciadas por el Tribunal Fiscal a favor de los particulares”.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> HEDUÁN VIRUÉS. Dolores, Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación, Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, 1971, P. 14.

“Si quisiéramos resumir las características, tanto del órgano jurisdiccional creado como del procedimiento que ante él debía seguirse, podemos afirmar que:

- a) Se trataba de un tribunal situado en la esfera del Poder Ejecutivo encargado de resolver controversias administrativas, especialmente en materia fiscal;
- b) Debía considerarse como un tribunal administrativo de justicia delegada.
- c) Fue en principio, un tribunal de simple anulación, ya que inicialmente se limitó el efecto de sus fallos a la anulación del acto administrativo impugnado.

Las características procesales del citado tribunal pueden sintetizarse como sigue:

- a) Era un órgano de competencia específica en materia fiscal.
- b) Fue diseñado como un órgano colegiado que actuaba en pleno y en salas organizadas de acuerdo con un criterio de división del trabajo.
- c) Las pretensiones deducidas ante el Tribunal Fiscal de la Federación se planteaban en juicio de anulación y se regularon de acuerdo con los lineamientos del recurso por exceso de poder que se tramita ante el Consejo de Estado francés.
- d) El procedimiento establecido era de tipo sumario y no requería para su iniciación de la garantía del interés fiscal.
- e) El procedimiento establecido era uninstitucional. No se contemplaba ningún recurso de alzada contra las sentencias que ponían fin al juicio fiscal.
- f) Contra las sentencias del Tribunal Fiscal procedía el juicio de amparo, si eran desfavorables a los particulares, pero las autoridades no podían impugnarlas en forma alguna, ya que el recurso de súplica fue suprimido por la reforma constitucional de 1934.”<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> VAZQUEZ ALFARO. José Luis, Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano, Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas México, 1992. P. 145-146.

Sin embargo la Ley de Justicia Fiscal fue abrogada en diciembre de 1938 por el Código Fiscal de la Federación, ordenamiento que reprodujo los principios contenidos en dicha ley, sin alterar la integración y competencia del Tribunal.

Posteriormente por reforma de diciembre de 1949, fue ampliada la competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación para que conociera de los negocios que rebasaran el valor de veinte mil pesos o que no hubiera sido precisada su cuantía.

Es en junio de 1967 que comienza una nueva etapa del Tribunal al ser reformado el artículo 104 constitucional, mismo que facultaba al legislador para crear tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía, con el objeto de dirimir las controversias que se suscitaban entre particulares y la Administración Pública Federal.

Por tal razón, fue reformada la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en febrero de 1978, ésta dotaba de plena autonomía al Tribunal para dictar sus fallos asumiendo entonces un carácter judicial, empero es necesario recordar, que dichas sentencias se impugnaban en amparo en doble instancia por considerarse como actos formalmente administrativos.

Dicha reforma tuvo como propósito la desconcentración territorial del Tribunal Fiscal de la Federación a través de la creación de Salas Regionales, las cuales funcionaron como primera instancia, en cambio la Sala Superior funcionó como segunda instancia de las funciones jurisdiccionales.

Sin embargo, por reformas de julio de 1987 se faculta al Congreso de la Unión para crear órganos de jurisdicción administrativa en el ámbito federal y en el Distrito Federal comenzando así una nueva desconcentración de la Justicia Administrativa Federal en una Sala Superior y varias Salas Regionales.

En el año de 1995 se reformó la Ley Orgánica del Tribunal fiscal estableciendo en su artículo 11 una mayor competencia del Tribunal, siendo el resultado de la necesidad que se presentó a lo largo de la historia del Tribunal Fiscal de la Federación, de incluir en su competencia la materia administrativa, permitió que se ampliara cada vez más su competencia, abarcando así no sólo la materia fiscal sino además la administrativa, pero esto no ocurrió sino hasta el año 2001 cuando fue reformada la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación comprendiendo así la materia administrativa.

Esta reforma ha sido trascendente para el Tribunal, esto se ve reflejado en el cambio de denominación del Tribunal, ya que a partir de esta reforma su designación cambió por la de TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

En 2005 el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es dotado de una nueva Ley para reglamentar el juicio contencioso administrativo, la cual amplió su competencia.

Por lo anterior se puede deducir de la competencia del Tribunal, que se logró el control jurisdiccional que se buscaba, toda vez que en la actualidad el Tribunal conoce de la materia fiscal, así como administrativa en el ámbito federal, a pesar de que todavía no tiene plena jurisdicción en materia de ejecución de sentencias.

Es de advertirse que la justicia administrativa ha sido influenciada por doctrinas angloamericanas y francesas culminando así con el establecimiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como un órgano dotado de plena autonomía, el cual fue considerado en un principio como un tribunal de anulación de competencia limitada, no obstante fue reformado para ser convertido en un tribunal de lo contencioso administrativo en materia tributaria y administrativa.

## NATURALEZA JURÍDICA

La función administrativa es la función encomendada a los órganos estatales, para que, en forma imparcial y colocándose por encima de las partes en conflicto, resuelvan las controversias que se susciten entre los administrados y las autoridades administrativas.

Es importante recordar que al referirnos a la naturaleza jurídica se hace referencia a la esencia de dicha institución, la cual nos permitirá comprender de manera más exacta las características distintivas de dicho tribunal.

En el artículo 1 de la Ley Orgánica vigente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se establece la naturaleza jurídica del mismo, que a la letra dice:

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

Del artículo señalado, podemos derivar las siguientes características:

- La ubicación de dicho Tribunal; ya que formalmente es un tribunal administrativo, debido a que se encuentra ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo.
- Materialmente es un órgano jurisdiccional, en virtud de que dirime controversias suscitadas entre la administración pública federal y los particulares.

- Es un tribunal dotado de plena autonomía para dictar sus fallos; es decir, aun cuando se ubica dentro del Poder Ejecutivo, sus resoluciones las emite de manera independiente, fundadas únicamente en la ley y nunca influenciadas por funcionarios de la administración activa.

Dicha autonomía se ve expresada desde la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, que entró en vigor el 1° de enero de 1937, a la letra señala:

*“Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal. Se consagrará así con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el ejecutivo piensa que si esa autonomía no se otorga de manera amplia no se puede hablar propiamente de una justicia administrativa...”<sup>18</sup>*

1. También la Ley de Justicia Fiscal, estableció que el Tribunal Fiscal de la Federación resolvería mediante una jurisdicción delegada, dado que sus fallos los dictaba a nombre del Poder Ejecutivo, al señalar expresamente:

*“El Tribunal Fiscal de la Federación dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa.”<sup>19</sup>*

---

<sup>18</sup> Diario Oficial de la Federación de 31 de Agosto de 1936.

<sup>19</sup> Diario Oficial de la Federación de 31 de Agosto de 1936.



Por otro lado, un aspecto que es muy discutido entre diversos administrativistas, radica en determinar si el contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de anulación u objetivo o de plena jurisdicción o subjetivo; sin embargo, actualmente se considera que comparte características de ambos.

Para entender lo anterior, ahora nos referiremos a las diferencias que existen entre uno y otro, tomando en consideración las opiniones de algunos autores.

Respecto al contencioso de anulación, Alfonso Cortina Gutiérrez señala; “El de anulación se sujeta procesalmente al recurso por exceso de poder, que es la acción por la cual cualquier persona que tenga interés puede provocar la anulación de una decisión ejecutoria por el juez administrativo, como consecuencia de la ilegalidad de esta decisión. En dos principios fundamentalmente se apoya la impugnación de una decisión ejecutoria, que son primero, el de que el recurso por exceso de poder se refiere a los actos que por su naturaleza entran dentro de la competencia del juez administrativo y segundo, que estos actos abren el recurso cuando sean decisiones ejecutorias, es decir, actos unilaterales que causen un agravio a un particular.”<sup>20</sup>

Por su parte Manuel Lucero Espinosa, señala; “El contencioso de anulación sólo persigue el restablecimiento de la legalidad violada, cuando la Administración Pública ha actuado con exceso de poder, que se manifiesta cuando el acto administrativo ha sido emitido: 1) Por funcionario incompetente; 2) Por inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley; 3) Por no haberse aplicado la disposición debida; o por desvió de poder. Por su parte, el contencioso subjetivo, al versar sobre derechos subjetivos, no requiere la

---

<sup>20</sup> CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. *Ensayos Jurídicos en Materia Tributaria*, Ed. Themis, México, 1993, pp. 244-245.

<sup>20</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Manuel Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, 3ª edición, Edit. Porrúa, S.A., México 1995, p. 19.

existencia de causas de anulación, pues para tal efecto sólo basta que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo de algún particular.”<sup>21</sup>

El autor Emilio Margáin Manautou, menciona que las diferencias más notables entre el contencioso de plena jurisdicción y el de anulación son:

- a) “En el Primero se alega violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional; en el segundo, violación de la ley.
- b) “En el primero existen medios para hacer cumplir sus sentencias; en el segundo no se cuenta con esos medios.
- c) “En el primero el efecto de la sentencia es *Interpartes*; en el segundo en el efecto de la sentencia es general, *erga omnes*. En efecto, en el contencioso de plena jurisdicción la sentencia sólo produce efectos contra las autoridades señaladas responsables; en cambio, en el de anulación, la sentencia produce efectos aun contra autoridades que no fueron señaladas como partes.”<sup>22</sup>

Para dicho autor ;el hecho de que el Tribunal recoja algunas características del Tribunal de plena jurisdicción no le quita su naturaleza de Tribunal de anulación, sino que ello le permite una mejor impartición de justicia administrativa y nada más.”<sup>23</sup>

Manuel J. Argañarás, divide las diferencias entre el contencioso de anulación y el de plena jurisdicción en cuanto a su finalidad, al procedimiento, a su sentencia y a sus efectos, los cuales explica de la siguiente manera:

---

<sup>22</sup> **MARGÁIN MANAUTOU, Emilio.** De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, 10ª ed., Edit., Porrúa, México, 2001, p. 4.

<sup>23</sup> **MARGÁIN MANAUTOU, Emilio.** De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, 10ª Edit., Porrúa, México, 2001, p. 8.

- a) “Respecto a su finalidad, en el de anulación sólo se busca el mantenimiento de la legalidad en la actuación de la Administración; por su parte con el de plena jurisdicción se busca el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo. Sobre este aspecto, cabe señalar que el contencioso de anulación se creó para conocer la afectación de un interés legítimo.
  
- b) En cuanto al procedimiento, en el contencioso de anulación la administración no es parte demandada, su función consiste, únicamente, en rendir un informe cuando se lo requiere el tribunal; mientras que el de plena jurisdicción tiene el carácter de judicial, es decir, habrá una parte demandada y una demandante, se desarrollará un juicio con todas sus etapas procesales.
  
- c) Respecto a la sentencia, en el de anulación sólo se limitará a declarar la nulidad o validez del acto; en cambio, en el de plena jurisdicción se emite al mismo tiempo una sentencia de condena en caso de que proceda.
  
- d) Finalmente, en cuanto a los efectos de la sentencia, la que se emite en el contencioso de anulación sólo declarará la nulidad de la resolución combatida, es decir, no se podrá ejecutar por el tribunal; mientras que la dictada en el contencioso de plena jurisdicción sí puede ser ejecutada, siendo que busca restablecer un derecho subjetivo.”<sup>24</sup>

En ese contexto, como se señaló anteriormente, el Tribunal Contencioso Administrativo Federal de nuestro país es un tribunal, tanto de plena jurisdicción

---

<sup>24</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª edición, Edit. Porrúa, S.A., México 1995, p. 25-26.

como de anulación, así se desprende del contenido del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 52.-** *La sentencia definitiva podrá:*

*I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.*

*II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.*

*III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.*

*IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.*

*En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.*

*Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó*

*adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.*

**V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:**

**a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.**

**b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.**

**c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate....”**

Las sentencias para efectos que se dictan en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son características del contencioso de plena jurisdicción, ya que en ellas se señala en qué términos debe dictar la autoridad su resolución.

Puede considerarse que el control que ejerce la Administración Pública es insuficiente para proteger debidamente los intereses de los particulares, por lo que se manifestaba la necesidad de un control jurisdiccional que no fuese necesariamente judicial, lo cual fue contemplado por la Ley de Justicia Fiscal para la creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Sin embargo; “la existencia de los tribunales administrativos y en el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, implica el desempeño de la

función jurisdiccional por parte del poder ejecutivo, lo que no rompe, por un parte, con la integridad propia del poder del Estado como unidad, ni por otra impide que el causante pueda ocurrir al juicio de amparo en su momento.”<sup>25</sup>

Es entonces un tribunal con función jurisdiccional si tomamos en cuenta que la palabra jurisdiccional tiene diversos significados: ;como ámbito territorial; como sinónimo de competencia; como conjunto de poderes o autoridad de ciertos órganos del poder público y su sentido preciso y técnico de función pública de hacer justicia”,<sup>26</sup> tal como lo menciona Eduardo J. Couture en su obra Fundamentos de Derecho Procesal Civil. Esa función pública de hacer justicia deriva de la división de poderes del Estado que se establece a nivel constitucional.

;El Tribunal Fiscal resulta ser un órgano del Estado competente para desempeñar la función pública de administrar justicia, ante la existencia de una controversia, el procedimiento a través del cual se lleva a cabo dicha función pública es de tal naturaleza que reúne los requisitos procesales para ser considerado como un juicio, dado que existe una controversia entre dos partes con igualdad de oportunidades procesales para justificar sus pretensiones ante un juzgador, quien resulta ser un tercero independiente de ellas, con la obligación de resolver imparcialmente el conflicto sometido a su jurisdicción.

Lo anterior resulta trascendente, ya que es este elemento el punto de diferencia entre el juicio contencioso administrativo y los medios de defensa que la ley prevé en la fase oficiosa del procedimiento, es decir ante la propia administración pública, en cuya hipótesis es la propia autoridad administrativa la encargada de resolver la instancia”<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> DE LA CUEVA. Arturo. Derecho Fiscal, Edit. Porrúa; México; 1999, P. 240.

<sup>26</sup> COUTURE, J. Eduardo. Fundamentos De Derecho Procesal Civil, Edit. De Palma, Buenos Aires, Tercera edición, 1990, P. 27.

<sup>27</sup> ARREOLA ORTIZ. Leopoldo R. ; Tribunal Fiscal de la Federación Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México. Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, P. 194.

Para respaldar la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es necesario determinar las principales características jurídicas del mismo:

- a) “Formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional; su fundamento debe apoyarse en el artículo 104, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución. Al constituir un tribunal administrativo creado por una ley federal, con plena autonomía para dictar sus fallos, la independencia del tribunal debe ser análoga a la del Poder Judicial.
- b) El Tribunal está colocado en el marco del Poder Ejecutivo y actúa por delegación de éste. Su establecimiento se debió precisamente para mantener el principio de la división de poderes y el respeto del Poder a la acción del Poder Ejecutivo Federal. Es esto lo que consagra el artículo 1º de la nueva Ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece.
- c) El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de derecho. La Suprema Corte ha resuelto que para decidir una cuestión que se someta a su conocimiento, no precisa que se invoque en la demanda respectiva el precepto legal que se estime aplicable, si de los hechos aducidos en dicha demanda se infiere cual es el dispositivo legal que rige tales hechos, pues en tal evento tiene la obligación de decidir aquella cuestión conforme al derecho aplicable.
- d) La competencia del Tribunal es limitada y, salvo los casos señalados en la ley, su competencia no debe extenderse. Como organismo estatal una competencia restringida y que deriva principalmente de la ley, sin que sea admisible que ejerza competencia alguna no provista por la única fuente de la que puede derivarse y que es la legislación positiva.

- e) El Tribunal es un tribunal de justicia delegada, no de justicia retenida. La exposición de motivos de la ley de justicia fiscal insistió en que: Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal. Se consagrará así con toda precisión la autonomía orgánica del cuerpo que se crea pues el ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.
- f) El Tribunal no tiene facultad para decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, pues debe limitarse a declarar la nulidad de los actos combatidos en los juicios contenciosos que se planteen o reconocer la validez de tales actos o procedimientos, pues no hay forma legal en la que aparezca que dicho tribunal está investido de la facultad de examinar y decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, ya que estas cuestiones están reservadas a los tribunales judiciales de la federación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.
- g) El Tribunal corresponde al contencioso de anulación. Será a lo sumo el órgano el sometido a la jurisdicción del tribunal, y no el Estado, como persona jurídica.”<sup>28</sup>

Es en el año 2001 cuando a través de una reforma en la Ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se modifica su denominación para quedar como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, teniendo como características principales que es un tribunal de justicia delegada dotado de facultades de decisión sin sujeción a ningún control del Poder Ejecutivo, en sus inicios el Tribunal solo ejercía funciones de anulación en materia fiscal, actualmente tiene facultades para declarar la existencia de un derecho subjetivo abarcando además materia administrativa.

---

<sup>28</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1990. P. 1148-1150



En el año de 2005 se expidió la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo la cual otorga nueva competencia al Tribunal, además de incluir un nuevo capítulo relativo al Cumplimiento de la Sentencia y de la Suspensión, con lo cual se pretende que los fallos del tribunal se puedan cumplir efectivamente, siendo un tribunal con mayor eficiencia.

## **ESTRUCTURA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integra de una Sala Superior y cuarenta y uno salas regionales, distribuidas en veintiuna regiones, mismas que corresponden a la división territorial mexicana.

El Presidente de la República, con la aprobación del Senado, nombrará a los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quienes durarán seis años en encargo, a partir de la fecha de su designación.

Los magistrados del Tribunal durarán en su encargo seis años. Los magistrados de sala superior podrán ser ratificados por única vez por un periodo de nueve años, así mismo los magistrados de las Salas Regionales podrán ser ratificados por un periodo de seis años al término del cual serán inamovibles.

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sesionará en pleno o secciones, el pleno se compondrá de once magistrados especialmente nombrados para integrarla, de entre los cuales elegirán al Presidente del Tribunal, siendo necesario la presencia de por lo menos siete de sus miembros para que la Sala Superior pueda sesionar válidamente.

Las resoluciones del Pleno se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente

sesión. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, se cambiará de ponente. Cuando se apruebe un precedente o se fije la jurisprudencia por el Pleno, se elaborará la tesis y el rubro correspondiente para su publicación.

Las sesiones del Pleno serán públicas a excepción de que sean ventiladas cuestiones administrativas, o en su caso la moral, el interés público o la ley así lo exijan, en cuyo caso las sesiones del Pleno serán privadas.

El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será designado en la primera sesión que en el año tenga el Pleno de la Sala Superior, durará en su cargo dos años y no podrá ser reelecto en forma inmediata, será auxiliado por la Oficialía Mayor, la Secretaría General de Acuerdos, la Contraloría Interna y las demás unidades administrativas que establezca el reglamento interior, para el desempeño de las funciones que le corresponden, como el Coordinador General de Apoyo Especializado, el Director General de Asuntos Jurídicos, El Coordinador Interno y el Coordinador de Secretaria de Acuerdos Auxiliares.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tendrá Salas Regionales integradas por tres magistrados cada una. Para que pueda efectuar sesiones una Sala será indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver bastará mayoría de votos.

Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se señalan en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con excepción de los que corresponda resolver al Pleno o a las Secciones de la Sala Superior, los cuales se encargarán de la instrucción.

Se faculta a la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para fijar las bases que habrán de normar la carrera jurisdiccional

en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa bajo los principios de eficiencia, capacidad y experiencia.

Cuando una ley otorgue competencia al Tribunal sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, se estará a lo que dispongan la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Código Fiscal de la Federación y la ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En razón de las características anteriores del Tribunal, vemos que se encuentra en un proceso de integración de toda una esfera jurisdiccional administrativa, similar a la del Poder Judicial.

## **ORGANIZACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINSITRATIVA**

La legislación que regula la organización del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De conformidad con el artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el Tribunal se integra con los siguientes órganos:

- I. ÓRGANOS JURISDICCIONALES
- II. SERVIDORES PÚBLICOS JURISDICCIONALES
- III. UNIDADES DE APOYO ESPECIALIZADO
- IV. UNIDAD DE APOYO JURÍDICO
- IV. UNIDADES DE APOYO ADMINISTRATIVO
- VI. ÓRGANO INTERNO DE CONTROL
- VII. PERSONAL SECRETARIAL, ADMINISTRATIVO AUXILIAR, ARCHIVISTAS Y

EL QUE SEA NECESARIO Y SE ENCUENTRE PREVISTO EN EL PRESUPUESTO.

***I Los Órganos Jurisdiccionales estarán integrados de la siguiente forma:***

Sala Superior estará integrada por 11 Magistrados, quien para sus funciones actuará en Pleno y en Secciones.

El Pleno estará integrado por 11 Magistrados

Las Secciones de la Sala Superior serán 2, la Primera y la Segunda y estarán integradas cada una por 5 Magistrados.

La Presidencia del Tribunal recae en un Magistrado de Sala Superior

Las Salas Regionales, estarán integradas por 3 Magistrados, de los cuales uno de ellos será el Presidente.

***II Los Servidores Públicos Jurisdiccionales están integrados por los siguientes funcionarios:***

Magistrados de Sala Superior.

Magistrados por Sala.

Secretario General de Acuerdos.

Secretarios Adjuntos de Acuerdos.

Secretarios de Acuerdos de Sala Superior.

Secretarios de Acuerdos de Sala Regional.

Secretario Operativo de Compilación y Sistematización de Tesis.

Coordinador de Secretarios de Acuerdos Auxiliares.

Secretarios de Acuerdos Auxiliar.

Coordinadores de Actuarios.

Actuarios.

Los citados funcionarios tendrán la encomienda según sea el caso de tramitar y resolver los expedientes que se integren en el tribunal.

***III La Unidades De Apoyo Especializado estarán Integradas de la siguiente forma:***

Coordinación General de Apoyo Especializado que para su funcionamiento está integrada por las Direcciones Generales siguientes:

- a) Planeación y Normatividad;
- b) Comunicación Social;
- c) Publicaciones
- d) Informática,
- e) Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa.

***IV La Unidad De Apoyo Jurídico está conformada por la Dirección General de Asuntos Jurídicos la cual tendrá las siguientes facultades:***

I. Actuar en auxilio del Presidente, en las demandas que sean presentadas en contra del Órgano Colegiado en materia civil, laboral y penal e informarle los resultados;

II. Auxiliar al Presidente en la formulación de las reclamaciones de carácter jurídico que afecten los derechos del Tribunal, así como presentar querellas y denuncias ante el Ministerio Público, y previo acuerdo del mismo, los desistimientos que procedan;

III. Intervenir en la revisión de las Condiciones Generales de Trabajo con el Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato de los Trabajadores del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;

IV. Atender los conflictos individuales y colectivos de trabajo; levantar las actas administrativas y de constancia de hechos, así como tramitar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la autorización para dar de baja a los trabajadores de base y elaborar los proyectos de baja del personal de confianza;

V. Revisar y autorizar con su firma los contratos de servicios, de obra, de arrendamiento y los demás que requiera el Tribunal celebrar para el cumplimiento de sus funciones; intervenir en los procedimientos de licitación para la adquisición de bienes y contratación de servicios;

VI. Elaborar en coordinación con la Comisión de Asuntos Legislativos y Normatividad los proyectos de Ley que modifican, derogan y amplían las atribuciones del Tribunal. Asimismo, opinar y proponer sus comentarios sobre las reformas o nuevas leyes que se expidan y que estén relacionadas con las atribuciones del Tribunal y someterlas a la consideración del Presidente;

VII. Analizar los proyectos de Ley que se presenten ante el Congreso de la Unión, para informar al Presidente;

VIII. Las demás que le encomiende el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

***V La Unidad De Apoyo Administrativo estará integrada por:*** la Oficialía Mayor que tendrá bajo su cargo las Direcciones Generales de: Recursos Humanos, de Programación y Presupuesto y de Recursos Materiales y Servicios Generales; Delegaciones Administrativas de Salas Regionales, Oficialía de Partes, Archivo.

***VI Órgano Interno De Control estará integrado por los siguientes órganos:***

Contralor Interno.

Dirección de Auditoría.

Dirección de Quejas, Denuncias y Responsabilidades.

Dirección de Evaluación y Control.

Estos órganos serán competente para promover medidas preventivas, vigilar y verificar los actos administrativos de los servidores públicos y de recibir e investigar las quejas y denuncias, en relación con el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

***VII Así como el Personal Secretarial, Administrativo Auxiliar, Archivistas y el que sea necesario y se encuentre previsto en el presupuesto.***

#### **1.1.4 COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

La competencia, *lato sensu* se define como la facultad que el derecho le atribuye a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.

El 15 de diciembre de 1995 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual establece en su artículo 11 la competencia del Tribunal, la cual abarcaba la materia de Comercio Exterior, enumerando en XIV fracciones la competencia del tribunal:

*“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 fiscal 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.*

*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.”*

Es importante señalar que debido a la necesidad que se presentó a lo largo de la historia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de incluir en su competencia la materia administrativa, permitió que se ampliara cada vez más su competencia, abarcando así no sólo la materia fiscal sino además la administrativa, pero esto no ocurrió sino hasta el año 2001 cuando fue reformada la Ley Orgánica del Tribunal. Antes de dicha reforma el nombre del tribunal era el de Tribunal Fiscal de la Federación.

Esta reforma ha sido trascendente para el Tribunal, esto se ve reflejado en el cambio de denominación del Tribunal, ya que a partir de esta reforma su designación cambió por la de TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Así mismo hubo una modificación de gran trascendencia como fue la adición de la fracción I-Bis al artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la cual se faculta al Pleno para proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de magistrados seleccionados previa evaluación interna.

Aunado a lo anterior en 2005 se publicó la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que amplía aún más la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa toda vez que en su artículo 2 faculta al tribunal para conocer de decretos, acuerdos de carácter general diversos a los reglamentos cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Por lo anterior se puede deducir de la competencia del Tribunal que se logró el control jurisdiccional que se buscaba, toda vez que en la actualidad el Tribunal conoce de la materia fiscal así como administrativa en el ámbito federal, a pesar de que todavía no tiene plena jurisdicción en materia de ejecución de sentencias.

## CAPÍTULO II

### DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### 1. ACCIÓN DE NULIDAD

En el ámbito procesal la *acción* constituye una figura jurídica de gran importancia, en virtud de que a través de su ejercicio, mediante la presentación de la demanda, se inicia el proceso.

Etimológicamente esta expresión “proviene del latín *actio* el cual es un sinónimo de *actus* que alude a la idea de movimiento”.<sup>29</sup>

La acción es considerada, en los sistemas jurídicos modernos, como el medio eficaz de buscar justicia, evitando con ella la autodefensa, es decir, el que los individuos se hagan justicia por sí mismos, sometiéndose a los órganos jurisdiccionales del Estado para que sean ellos quienes resuelvan sobre sus conflictos de intereses.

Ahora bien, esta figura ha sido conceptualizada por diversos doctrinarios; sin embargo, queremos comenzar haciendo referencia al concepto que de la misma proporcionaron los romanos, quienes la precisaron en los siguientes términos: “es el derecho de perseguir en juicio lo que nos es debido.”<sup>30</sup>

Para José Ovalle Favela, es “el derecho subjetivo procesal que se confiere a las personas para promover un juicio ante el órgano jurisdiccional, obtener una sentencia de éste sobre una pretensión litigiosa y lograr, en su caso, la ejecución forzosa de dicha resolución.”<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> KELLEY HARNÁNDEZ, Santiago A. *Teoría del Derecho Procesal*, 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001, p. 79.

<sup>30</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Teoría General del Proceso*, 13ª ed., Ed. Porrúa, México, 2004, p. 234.

<sup>31</sup> OVALLE FAVELA, José. *Teoría General del Proceso*, 5ª ed. Ed. Oxford. México 2001, p. 159.

El autor Carlos Arellano García, sostiene que “es el derecho subjetivo de que goza una persona física o moral para acudir ante un órgano del Estado o ante un órgano arbitral a exigir el desempeño de la función jurisdiccional para obtener la tutela de un presunto derecho material, presuntamente violado por la persona física o moral presuntamente obligada a respetar ese derecho material.”<sup>32</sup>

La “garantía de acceso a la justicia”, en nuestro orden jurídico, se encuentra prevista en el artículo 17, segundo párrafo, de la Carta Magna, el cual establece ese derecho que tienen todas las personas de que se les imparta justicia cuando acudan a los tribunales a ejercitar su acción.

En ese orden de ideas, para que los órganos jurisdiccionales del Estado estén en aptitud de dirimir una controversia e impartan justicia, es necesario que la persona a quien se ha lesionado su esfera jurídica de derechos solicite la intervención de los mismos mediante el ejercicio de su acción. Es decir, los jueces o tribunales únicamente intervienen a petición de persona o parte interesada.

Por otro lado, cabe destacar el hecho de que comúnmente es confundida la acción con la pretensión e incluso con la demanda, pero esos términos no son lo mismo, aunque sí van íntimamente relacionados como se verá a continuación.

Respecto a la *pretensión* tenemos que es definida por Francesco Carnelutti, como “la exigencia de la subordinación de un interés ajeno a un interés propio.”<sup>33</sup>

Para José Ovalle Favela “es la petición (petitum) o reclamación que formula la parte actora o acusadora, ante el juzgador, contra la parte demandada o acusada, en relación con un bien jurídico.”<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. Teoría General del Proceso. 13ª ed., Ed. Porrúa, México, 2004 p. 240.

<sup>33</sup> CARNELUTTI, Francesco. Instituciones de Derecho Procesal Civil, Traducción y compilación de Enrique Figueroa Alfonso, Biblioteca Clásicos del Derecho, V. 5, Ed. Harla, México, 1997, p. 132.

<sup>34</sup> OVALLE FAVELA, José. Teoría General del Proceso, 5ª ed. Ed. Oxford. México 2001p. 162.

De lo anterior se desprende que las pretensiones pueden consistir en un dar, un hacer, o en un no hacer algo en favor del demandante. Es lo que pide el actor en su demanda. Por tanto; “la pretensión implica un querer, una voluntad, una intención exteriorizada para someter un interés ajeno al propio”.<sup>35</sup>

Por lo que hace a la *demanda*, ha sido definida por el tratadista José Becerra Bautista en los siguientes términos: “es el escrito inicial con que el actor, basándose en un interés legítimo pide la intervención de los órganos jurisdiccionales, para la actuación de una norma sustantiva a un caso concreto.”<sup>36</sup>

Para Alejandro Torres Estrada; “es el instrumento material que nos permite ejercitar una acción, en busca de que el órgano jurisdiccional resuelva un litigio mediante la aplicación de la ley.”<sup>37</sup>

Por tanto, la trascendencia jurídica del escrito de demanda, como acto provocador de la función jurisdiccional, se materializa una vez es presentada y recibida de manera oficial por el órgano jurisdiccional.

En suma, de los conceptos referidos podemos advertir que la demanda es el escrito con el que se da inicio al proceso, cuando es presentada ante el órgano jurisdiccional competente para resolver el litigio planteado, acto con el cual el demandante ejercita su acción, con el propósito de que el tribunal respectivo estudie y resuelva sobre sus pretensiones, las cuales se encuentran contenidas en el escrito de demanda.

En este orden de ideas el Juicio Contencioso Administrativo se inicia con el ejercicio de la acción, que es un derecho que la ley otorga a toda persona para pedir al Estado intervenga a fin de que elimine un acto o resolución administrativa que considere violatorio de sus intereses legalmente tutelados.

---

<sup>35</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, 9ª ed., Ed. Oxford, México, 2003, p. 3.

<sup>36</sup> BECERRA BAUTISTA, José. *El Proceso Civil en México*, 16ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999, p. 30.

<sup>37</sup> TORRES ESTRADA, Alejandro. *El Proceso Ordinario Civil*, Ed. Oxford, México, 2001, p. 22.

## 1.1 Elementos de la Acción.

El derecho de la acción, retomando lo que al respecto señala el procesalista mexicano Eduardo Pallares, tiene las siguientes características:

- a) “Es un derecho general ya que se concede a todas las personas sin excepción.
- b) Es un derecho público porque conlleva a una actividad de los órganos jurisdiccionales del Estado para impartir justicia.
- c) Puede ejercitarlo tanto el actor como el demandado, el primero mediante la presentación de su demanda y el segundo a través de su contestación.
- d) El sujeto activo de este derecho es el particular que acude a los órganos jurisdiccionales en demanda de justicia y el sujeto pasivo es, por consiguiente, el tribunal competente para resolver el litigio, que es quien tendrá la obligación de proveer esa actividad jurisdiccional.
- e) Es un derecho imprescriptible.
- f) Está fuera del comercio.
- g) Es un derecho constitucional ya que lo consagra nuestra Carta Magna en su artículo 17, segundo párrafo”.<sup>38</sup>

Aunado a lo anterior, cabe indicar, el ejercicio de la acción es potestativo toda vez que depende de su titular el ejercerla o no y, por tanto, el único facultado para ejercerlo es el titular del derecho reclamado, quien además

---

<sup>38</sup> PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, 27ª ed., Ed. Porrúa, México, 2003, p. 27.

deberá cumplir con todas y cada una de las disposiciones legales, con la finalidad de respetar los procedimientos y términos que las mismas establecen.

De las definiciones señaladas de la acción, es posible precisar que la acción de nulidad se encuentra compuesta de ciertos elementos como son:

1. **El sujeto de la Acción de nulidad:** Lo podemos definir como el titular de la acción; siendo éste un requisito indispensable, pues en el campo jurídico todos los derechos y obligaciones se encuentran supeditados a los sujetos, siendo estos cualquier persona física o moral; por ello, quienes están en posibilidad de ejercer la acción, son estas personas con las limitaciones y en la forma y términos que la ley establece; así, en el Juicio Contencioso Administrativo, como regla general, el accionante requiere la plena capacidad de goce y de ejercicio, lo cual implica que para el ejercicio de la acción de nulidad es menester que el sujeto se encuentre en pleno uso y goce de sus derechos. El titular del derecho de acción de nulidad, puede serlo toda persona física o moral, incluyéndose en este concepto a las propias autoridades administrativas, las cuales pueden ejercer la acción en caso de que exista una resolución favorable a un particular que considere que ha sido dictada en forma ilegal; o en su caso el particular tener el nombre de demandado en el caso de que la impugnación de la resolución combatida lo ejerza una autoridad administrativa. Esta clase de juicio recibe el nombre de juicio de lesividad.
2. **El derecho subjetivo:** El órgano jurisdiccional tiene como función última la de definir el sentido exacto de la ley mediante su interpretación, la que logra a través de la resolución de los litigios que se le plantea, lo que significa que actúa siempre a instancia de parte agraviada, por lo que resulta indispensable que el ejercicio de la acción lo realice un sujeto determinado para el órgano jurisdiccional esté en posibilidad de actuar. El derecho de acción es subjetivo en virtud de que corresponde y depende de un sujeto o persona determinada, quien decide si ejerce o no la acción, esto es, independiente de que la acción esté definida



objetivamente en un ordenamiento legal como lo es, en el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el artículo 2, 3 fracción I, 4 y 5 de Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y que tal derecho sea un derecho genérico a favor de todo individuo, el mismo se ve concretado en un persona particular en el momento en el que existe la hipótesis que hace posible que dicha persona pueda exigir la intervención del órgano jurisdiccional, hipótesis que no es otra que la existencia de un acto de autoridad que lo afecte; de manera que en el momento en el que se da la situación de hecho que permite a un sujeto acudir ante el Tribunal, éste tiene la opción de ejercer o no su derecho de acción, es decir, de impugnar el acto que lo afecta o de aceptar tal afectación, lo cual depende de una decisión intrínseca exclusiva del sujeto titular de la acción.

3. **El Acto de Autoridad:** Siendo la manifestación de la voluntad autorizada por la ley de un derecho o una obligación dentro de un contexto administrativo. El doctrinario Andrés Serra Rojas lo define como “la declaración de la voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa que crea, reconoce, modifica transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general”<sup>39</sup>. De lo anterior se desprende que el acto administrativo no abarca toda la función administrativa, puesto que ésta comprende una multiplicidad de actos y hechos jurídicos y materiales; así, tenemos que la actividad administrativa se divide en actividad jurídica y actividad material. En este orden de ideas podemos concluir que el acto de autoridad es un acto administrativo, que emana de una autoridad, esto es, de una persona investida de la representación de un órgano del Estado, lo cual le da un poder de mando y de decisión que ejerce y queda concretado en el acto de autoridad que debe tener como requisito, además de ser impositivo, el de ser un acto definitivo. De lo anterior podemos decir que las características del acto de autoridad son:

---

<sup>39</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 13ª Edición, México 1985. Tomo I, p.222

a) que exista conforme a la ley, b) que sea un acto de autoridad concreto, es decir que recaiga en un sujeto determinado, c) que cause una afectación al sujeto en el que recae, d) que se impugnable y definitivo.

Después de lo antes señalado interesa puntualizar que la acción difiere de la pretensión y se comienza a ejercer en la demanda, pero continúa ejerciéndose a través de todo el proceso; se sigue ejerciendo acción cuando se ofrecen pruebas, cuando se impugnan tales pruebas, cuando se alega, cuando en cualquier momento del proceso se sigue empujando o impulsando el desarrollo o el desenvolvimiento del mismo.

## **2 Acción ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

En nuestro país, la acción, tratándose del juicio contencioso administrativo, contemplado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso administrativo, se ejerce ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que es el órgano jurisdiccional competente para conocer del mismo a través de sus Salas Regionales.

Cuando los administrados consideren que la actividad del Estado, traducida en actos o resoluciones concretas les agravia porque fueron emitidas de manera ilegal, pueden acudir a este Tribunal para solicitar su intervención, a fin de que revise y resuelva sobre la ilegalidad de esa resolución o acto de autoridad administrativo, con la pretensión de que se declare su nulidad.

Es decir, aun cuando los actos de las autoridades se presumen legales, como lo dispone el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, pueden impugnarse a través del juicio contencioso administrativo, para que a través del desarrollo de sus etapas procesales se llegue a demostrar la ilegalidad de dicho acto, por alguna de las causales señaladas en la ley, y por consiguiente no surta efecto alguno en perjuicio del particular.

Esas causales de nulidad de los actos de autoridad las contempla el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y son las siguientes:

1. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
2. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.
3. Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
4. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.
5. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades.

En el juicio que nos ocupa, por regla general el demandante es un administrado y el demandado la autoridad administrativa; sin embargo, como excepción, existe la posibilidad de que quien ejercite la acción ante el Tribunal sea la autoridad administrativa, cuando exista un acto o resolución favorable a un administrado, misma que considera fue emitida de manera ilegal, con la intención de que se declare su nulidad. Lo anterior tiene su fundamento legal en el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, el cual en lo conducente dice:

*“Artículo 36. Las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales.”*

Es decir, una autoridad no puede libremente revocar sus propios actos, por lo que aún cuando las resoluciones favorables al particular sean emitidas de manera ilegal van a surtir todos sus efectos, debiendo ser acatadas por las autoridades hasta en tanto no sean declaradas ilegales por el Tribunal.

En ese orden de ideas, cuando en el juicio contencioso administrativo el actor es el particular o administrado se le conoce como **juicio de nulidad**; y cuando el actor es la autoridad administrativa se le conoce como **juicio de lesividad**.

Es preciso dejar claro, que sea el particular o la autoridad administrativa la parte actora, en ambos casos la pretensión será que se declare la nulidad de la resolución impugnada.

### **3. REQUISITOS**

Los requisitos que debe cumplir la demanda para que sea procedente, con la intención de que el ejercicio de la acción sea eficaz, consisten, en términos generales, en los precisados a continuación:

- a) Que se ejercite la acción en el término legal.
- b) Que el acto impugnado sea definitivo es decir que no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa y, a su vez, sea de los que corresponda conocer al Tribunal Contencioso Administrativo Federal.

- c) Que no se incurra en alguna de las causales de improcedencia, ni de sobreseimiento del juicio.

#### **4. PARTES QUE INTERVIENEN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

El desarrollo del Juicio Contencioso Administrativo, conlleva la intervención de diversos sujetos para que este pueda desarrollarse. Dichos sujetos procesales los podemos mencionar de la siguiente forma:

1. Partes (Actor, Demandado y Tercero)
2. Magistrados
3. Peritos, Testigos

##### **4.1 ACTOR**

El hablar del Juicio Contencioso Administrativo, presupone de partes que intervienen en él; es decir los sujetos que se interponen frente a la pretensión de otro. En este sentido Alcalá-Zamora define a las partes como; “los sujetos que reclaman una decisión jurisdiccional respecto a la pretensión que en el proceso se debate”<sup>40</sup>, por otra parte Chiovenda la define como: “es parte el que demanda en nombre propio (o en cuyo nombre es demandante) una actuación de la voluntad de la ley, y aquél frente al cual ésta es demandada”<sup>41</sup>. La Suprema Corte de Justicia de la Nación la define como “parte es toda aquella persona física o moral involucrada en un conflicto jurídico que, por sí misma o a través de la representación de alguien, solicita la intervención de un órgano jurisdiccional del Estado para que, conforme a derecho, se emita una sentencia destinada a salvaguardar los intereses cuya titularidad se debate en la controversia”<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> **ALCALÁ- ZAMORA Y CASTILLO, Niceto.** “El antagonismo juzgador-partes: situaciones intermedias y dudosas” Estudios de teoría general e historia del proceso, UNAM, México, 1974, t.I. p. 278

<sup>41</sup> **GIUSEPPE, Chiovenda,** *Principios de Derecho Procesal Civil*, traducción, Jose Csais y Santaló, Reus, Madrid, 1977, T. II. P. 6.

<sup>42</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del Justiciable Elemento de Teoría General del Proceso*, México 2004, p. 21

Es conveniente explicar, los elementos integrantes de la definición señalada:

Personas físicas privadas y personas morales públicas y privadas involucradas en un conflicto jurídico: Para que dichas personas puedan actuar bajo la intervención de un órgano jurisdiccional es indispensable el conflicto de intereses. Es importante señalar que el órgano jurisdiccional que estudiará el asunto es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que es el encargado de tramitar y resolverlo, actuando en el juicio contencioso o juicio de nulidad. Los ordenamientos jurídicos que seguirá el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para resolver dicho asunto son los contenidos en el artículo primero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual señala que regirán al Juicio Contencioso la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Código Federal de Procedimientos Civiles

En el juicio contencioso administrativo son partes, de conformidad con el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los siguientes:

- a. El demandante. Tienen tal carácter, como regla general, los particulares o administrados lesionados en su esfera jurídica de derechos por el acto o resolución administrativa definitiva, que se considera fue emitida de manera ilegal; y, como excepción, la autoridad administrativa cuando exista una resolución favorable a un particular.

#### **4.2 DEMANDADO**

Derivado de lo anterior tenemos como actor a aquel sujeto que tiene una pretensión frente a otro; es decir el demandado realiza algún acto de que lesiona su esfera jurídica; generalmente el actor es el particular.

- b. Los demandados. Tendrán ese carácter:

- a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.

- b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
- c. El Jefe del Servicio de 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.
- d. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando se controvierta el interés fiscal de la Federación.
- e. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Cabe resaltar que el demandado puede ser también el contribuyente, en el juicio de lesividad.

### **4.3 PERITOS**

Los peritos son aquellas personas físicas, las cuales deberán tener un título en la ciencia o arte a que pertenezca la cuestión sobre la que habrá de dar su dictamen, siempre y cuando esta cuestión estuviese reglamentada legalmente.

Los peritos son sujetos procesales que al emitir su opinión técnica ayudan a interpretar al magistrado con el objeto de resolver, considerando todos los elementos sobre lo que versa la controversia.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, regula su actuación en el artículo 43. La valoración de dicha prueba será a cargo del

Magistrado cumpliendo previamente las formalidades esenciales del procedimiento.

## **TESTIGOS**

Es aquella persona física que tiene conocimiento de los hechos que las partes deben probar. La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 44 regula todo lo relacionado con el ofrecimiento de esta prueba.

### **4.4 MAGISTRADOS**

Los magistrados son sujetos procesales, toda vez que intervienen de forma directa en el Juicio Contencioso Administrativo, en virtud que su participación se da desde la presentación de la demanda y queda culminada al dictar sentencia de manera colegiada.

## **5. PROCEDENCIA**

La procedencia es aquella que permite al magistrado conocer para dirimir una litis, por cuestiones de hecho o de derecho, que lo facultan para analizar y resolver la pretensión de la parte actora. La procedencia del Juicio Contencioso Administrativo, está delimitada en el artículo 11 de Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; el cual señala la competencia material del tribunal; asimismo el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala que también procede el Juicio Contencioso Administrativo contra actos administrativos, decretos y Acuerdos de carácter general.

## **6. IMPROCEDENCIA**

El juicio en estudio puede ser improcedente o, en su caso, ser objeto de sobreseimiento, si se materializa alguna de las causales señaladas en los artículos 5 y 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.



Por lo que hace a la improcedencia, Manuel Lucero Espinosa sostiene que consiste en “la imposibilidad jurídica que tiene el juzgador para dirimir una controversia, por cuestiones de hecho o de derecho, que impiden al órgano jurisdiccional analizar y resolver la pretensión de la parte actora.”<sup>43</sup>

Por su parte el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, al hacer referencia a la voz improcedencia nos remite a lo que es sobreseimiento el cual define como; “la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia.”<sup>44</sup>

De lo expuesto se deduce, que tanto las causas de improcedencia como las de sobreseimiento, constituyen impedimentos legales que llevan al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a la imposibilidad de resolver sobre el fondo del asunto que se le plantea.

#### *Causales de improcedencia.*

La procedencia del juicio será examinada aun de oficio. Los actos que dan lugar a la improcedencia son los siguientes:

- ❖ Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

Esta causal se actualiza cuando la resolución impugnada no le causa agravio o perjuicio alguno de manera personal y directa al demandante, es decir, la procedencia de dicho juicio dependerá de que el actor sufra una lesión en su esfera jurídica causada por la resolución cuya nulidad demanda. El Primer

---

<sup>43</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, Manuel Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1995, p. 47.

<sup>44</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, 13ª ed., Ed. Porrúa, 2001, p. 2937.

Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha definido al interés jurídico en los siguientes términos:

*INTERÉS JURÍDICO, NOCIÓN DE. PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO. El interés jurídico necesario para poder acudir al juicio de amparo ha sido abundantemente definido por los tribunales federales, especialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto, se ha sostenido que el interés jurídico puede identificarse con lo que se conoce como derecho subjetivo, es decir, aquel derecho que, derivado de la norma objetiva, se concreta en forma individual en algún objeto determinado otorgándole una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad. Así tenemos que el acto de autoridad que se reclame tendrá que incidir o relacionarse con la esfera jurídica de algún individuo en lo particular. De esta manera no es suficiente, para acreditar el interés jurídico en el amparo, la existencia de una situación abstracta en beneficio de la colectividad que no otorgue a un particular determinado la facultad de exigir que esa situación abstracta se cumpla. Por ello, tiene interés jurídico sólo aquél a quien la norma jurídica le otorga la facultad de exigencia referida y, por tanto, carece de ese interés cualquier miembro de la sociedad, por el solo hecho de serlo, que pretenda que las leyes se cumplan. Estas características del interés jurídico en el juicio de amparo son conformes con la naturaleza y*

*finalidades de nuestro juicio constitucional. En efecto, conforme dispone el artículo 107, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio de amparo deberá ser promovido sólo por la parte que resienta el agravio causado por el acto reclamado, para que la sentencia que se dicte sólo la proteja a ella, en cumplimiento del principio conocido como de relatividad o particularidad de la sentencia.*

*Amparo en revisión 1651/90. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. 24 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Rosa Elena Rivera Barbosa.*

*Amparo en revisión 471/91-IV. Alfonso González Bacerot. 28 de febrero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretario: Arturo Medel García.*

*Amparo en revisión 2481/91. Cereales Industrializados, S. A. de C. V. 18 de octubre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Bertila Patrón Castillo.*

*Amparo en revisión 3051/91. Margarita Chávez viuda de Chacón. 24 de enero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Hugo Guzmán López.*

*Amparo en revisión 541/92. Manuel de la Torre y Castro. 16 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Hugo Guzmán López.*

Como puede apreciarse de la jurisprudencia transcrita, al interés jurídico se le identifica con lo que se denomina derecho subjetivo, el cual consiste en la facultad o potestad que tiene una persona de exigir de otra el cumplimiento y respeto de una acción u omisión concreta, protegida directamente por el derecho objetivo.

En ese contexto, si la actuación de la autoridad administrativa transgrede un derecho legítimamente tutelado, el agraviado podrá acudir al órgano jurisdiccional a demandar la reparación de dicha trasgresión, y de no presentarse tal afectación, el juicio contencioso administrativo será improcedente por falta de interés jurídico.

❖ *Que no le competa conocer a dicho Tribunal.*

Esta causal está íntimamente relacionada con la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, regulada en el artículo 11 de su Ley Orgánica; por tanto, si la resolución impugnada no encuadra en alguno de los supuestos previstos en el artículo referido, el juicio en estudio será improcedente.

❖ *Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.*

En este supuesto se presenta lo que se conoce como excepción de cosa juzgada, pero únicamente respecto a asuntos de los que ya haya conocido y resuelto el propio Tribunal Contencioso Administrativo Federal.

- ❖ *Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los plazos que señala la Ley.*

Esta causal hace referencia a la abstención de promover en el plazo legal un recurso o, en su caso, el propio juicio contencioso administrativo federal. A esa abstención el legislador dió el carácter de consentimiento tácito del acto o resolución que se pretende impugnar, independientemente de la causa que lo haya originado, provocando la improcedencia del juicio.

- ❖ *Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.*

Este supuesto se presenta cuando hay litispendencia, la cual consiste en la simultánea tramitación de dos o más juicios en los que existe identidad de partes y de la resolución impugnada, aun cuando los conceptos de impugnación sean diversos. En este sentido se pronunció el Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito en la tesis siguiente:

*LITISPENDENCIA, EXCEPCIÓN DE, INEXISTENCIA DE LA. El término litispendencia significa que existe algún otro juicio pendiente de resolución y procede como excepción cuando hay dos litigios sobre el mismo objeto, entre las mismas personas y por demandas basadas en la misma causa; dicha*

*excepción resulta improcedente cuando tanto de las alegaciones del quejoso, como de la propia demanda de garantías y de las constancias del procedimiento se desprende que el mismo había sido resuelto en definitiva, sólo que el fallo no había sido notificado al quejoso. En tales condiciones, es claro que no se da la excepción de litispendencia, puesto que el hecho de que no se le hubiese notificado la resolución decretada, no le quita el carácter de fallado o sentenciado al referido juicio, que es el requisito indispensable para que se genere la aludida excepción, es decir, que se encuentre pendiente de resolución produciéndose en consecuencia una muy diferente que sería la de cosa juzgada.*

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.**

*Amparo directo 262/91. Moisés Pérez Gómez.  
14 de agosto de 1991. Unanimidad de votos.  
Ponente: Ramiro Barajas Plasencia.  
Secretaría: Gloria Fuerte Cortés.*

Es decir, cuando la resolución impugnada en juicio, es recurrida ya sea ante la autoridad administrativa o en diverso juicio ante el propio Tribunal, encontrándose pendiente de resolución, se actualiza esta causal de improcedencia.

- ❖ *Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.*

Este supuesto hace referencia al principio de definitividad con el que deben cumplir los actos o resoluciones administrativas, a fin de que puedan ser impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. La Ley Orgánica de dicho Tribunal señala en su artículo 11, que serán definitivas las resoluciones cuando no admitan recurso alguno o cuando su interposición sea optativa.

De acuerdo con lo expuesto, no constituyen resoluciones definitivas aquellas en contra de las cuales proceda agotar primero el recurso administrativo que las propias leyes especiales contemplan como obligatorio, antes de acudir al Tribunal Contencioso Administrativo Federal.

Por tanto, de impugnarse ante el Tribunal una resolución que no agota el requisito de definitividad, el juicio será improcedente.

- ❖ *Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente. Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo .*

Esta causal se produce cuando existe conexidad, es decir, la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo, guarda relación con otra que ha sido impugnada en recurso administrativo o medio de defensa diferente aún no resuelto.

Para que se dé la conexidad, según el artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se requieren los siguientes requisitos:

- a) Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
  - b) Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto.
  - c) Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros.
- ❖ *Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.*

No procederá el juicio contencioso administrativo en contra de una resolución administrativa que haya sido impugnada previamente en un procedimiento judicial, como sería el juicio de amparo.

- ❖ *Contra reglamentos.*

Esta hipótesis se materializa cuando la resolución que se impugna ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consiste en un ordenamiento de carácter general y abstracto, sin que haya sido aplicado concretamente al demandante, caso en el cual no se afecta su interés jurídico.

Dentro de esos ordenamientos de carácter general podemos mencionar a los reglamentos.

- ❖ *Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.*

Si la parte actora en su escrito inicial de demanda no expresa conceptos de violación tendientes a demostrar que la resolución impugnada es ilegal, el juicio será improcedente; sin embargo, esta causal no debe confundirse con el hecho



de que estos sean inoperantes o infundados, así se pronunció el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en la siguiente tesis que puede aplicarse por analogía.

*IMPROCEDENCIA DEL JUICIO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- FALTA  
DE EXPRESIÓN DE CONCEPTOS DE  
IMPUGNACIÓN.-*

*Los artículos 208, fracción IV y 202, fracción X del Código Fiscal de la Federación, establecen dos momentos procesales, por virtud de los cuales la falta de señalamiento de conceptos de anulación, determina la imposibilidad para tramitar el juicio o, en su caso para entrar al estudio del fondo del asunto; estos momentos surgen cuando al proveerse sobre la admisión de la demanda, aparece que se omitió su señalamiento, caso en el cual se desechará dicha promoción, o bien, cuando al iniciar el estudio del negocio aparezca que no se hicieron valer conceptos de ilegalidad. En consecuencia, sólo en esos dos estadios procesales se surte el supuesto de improcedencia y sobreseimiento por falta de expresión de causales de anulación, pero no cuando la autoridad demandada alegue que los agravios expresados no constituyen a su juicio verdaderas causales de ilegalidad, por lo que técnicamente no existen como tales, ya que esta determinación en su caso debe hacerse por el juzgador al momento de resolver el asunto, otorgando a los argumentos hechos valer el alcance correspondiente, esto*

*es, la calificación de fundados, infundados, inoperantes o insuficientes, pero no se debe prejuzgar respecto de los mismos, por las razones que según la autoridad impiden su análisis, por lo cual la solicitud de improcedencia del juicio es infundada.*

*Juicio No. 642/98-01-02-2/99-PL-05-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 12 de enero del 2000, por mayoría de 8 votos con la ponencia modificada y 2 en contra.- Magistrada Ponente: Ma. del Consuelo Villalobos Ortiz.- Secretario: Lic. Horacio Cervantes Vargas.*

*(Tesis aprobada en sesión privada de 6 de octubre del 2000)*

- ❖ *Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o el acto impugnado.*

Este supuesto se presenta cuando se advierte que el acto impugnado no existe, quedando sin materia el juicio, por lo cual el mismo es improcedente.

Como ejemplos de los casos en los cuales se puede presentar esta causal tenemos los siguientes:

- a) Cuando la resolución nunca se emitió, y
- b) Cuando no se ha configurado la negativa ficta, por no haber transcurrido el plazo legal en que la autoridad debe resolver por escrito, o cuando se ha emitido la resolución por escrito y se ha notificado al actor.

- ❖ *Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.*

Las resoluciones que pueden impugnarse conforme al artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior son las previstas en las fracciones IV, V, VI y VIII, del artículo 94, del mismo ordenamiento, las cuales consisten en:

*“Artículo 94. El recurso de revocación podrá ser interpuesto contra las resoluciones:*

*...*

*IV. Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria a que se refiere la fracción III del artículo 57 y la fracción III del artículo 59.*

*...*

*V. Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen.*

*...*

*VI. Por las que se responda a las solicitudes de los interesados a que se refiere el artículo 60.*

*...*

*VIII. Que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 68, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo.”*

Tratándose de esas resoluciones, el artículo 97 del ordenamiento legal en comento, estatuye que cualquier parte interesada podrá optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias, en materia de prácticas desleales, contenidos en los tratados comerciales internacionales en los que México sea parte, y de optarse por tales mecanismos no procederá el recurso de revocación previsto en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, ni el juicio ante la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De igual forma, si se opta por interponer el recurso de revocación a que se ha hecho referencia, será necesario su agotamiento antes de acudir a la Sala Superior del Tribunal Contencioso Administrativo Federal, ello de conformidad con el artículo 95, segundo párrafo, de la Ley de referencia.

Por ello, será improcedente el juicio contencioso administrativo federal cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción, el cual dependerá del tratado internacional de que se trate, o cuando la misma ha sido oportunamente ejercida.

- ❖ *Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.*

Como se observa, esta causal también guarda relación con el artículo 97, fracción I, de la Ley de Comercio Exterior, por lo que, cuando el particular ha optado por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias, en materia de prácticas desleales de comercio internacional y la autoridad administrativa emita una resolución en cumplimiento a la decisión que de ellos emane, será improcedente el juicio contencioso administrativo federal, toda vez que se entiende que al ejercer la opción, el particular acepta la resolución que resulte del mismo.

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

El Tribunal no deberá entrar al estudio de la materia propuesta, cuando se impugnan resoluciones administrativas reguladas por el derecho internacional en materia de convenios para evitar la doble tributación, siempre que el procedimiento derivado de solución de controversias se haya iniciado con posterioridad a la resolución que recae a un recurso de revocación o después de concluido el juicio contencioso administrativo.

Lo anterior es así toda vez que la resolución administrativa que originó el procedimiento de referencia ya fué materia del recurso administrativo de revocación o del juicio contencioso administrativo, es decir, ya existe cosa juzgada en el ámbito interno.

- ❖ *Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.*

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no tiene competencia para conocer de resoluciones dictadas por autoridades extranjeras, en virtud de que únicamente tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, de conformidad con lo previsto en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución.

- ❖ *En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley o de las leyes fiscales especiales y administrativas.*

Este supuesto hace referencia a las demás causas de improcedencia distintas a las señaladas en el presente apartado y que pueden derivar de las disposiciones del propio Código Fiscal de la Federación y de las leyes fiscales y administrativas especiales. Por tanto, el artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es enunciativo y no limitativo.

Visto lo anterior, es indiscutible el hecho de que las autoridades extranjeras no forman parte de dicha administración.

## **7. SOBRESEIMIENTO.**

Por otro lado, el artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala que el sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial y dentro de las causas por las que éste procede tenemos las siguientes:

- ❖ *Por desistimiento del demandante.*

La parte actora es la única que está legitimada para desistirse del juicio, debido a que sólo ella puede impulsar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que resuelva sobre la legalidad de la resolución impugnada. Por ello, cuando el demandante se desiste, el juicio debe ser sobreseído.

- ❖ *Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia.*

Es decir, cuando durante el procedimiento se materialice alguna de las causales previstas en el artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la consecuencia será sobreseer el juicio.

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

La presente causal de sobreseimiento requiere para sobreseer el juicio, la muerte del demandante, pero para ello también es necesario que su muerte deje sin materia el juicio o su pretensión sea intransmisible. Decimos que su pretensión es intransmisible cuando tenga como fin una obligación personal que incida directamente en el demandante, como dejar sin efectos un acto de autoridad para que el particular pueda recupera su trabajo.

- ❖ *Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.*

Existiendo materialmente la resolución impugnada, deja de tener existencia jurídica una vez la propia autoridad administrativa la deja sin efectos, por lo que ya no tiene razón de ser el continuar con el juicio, procediendo entonces el sobreseimiento. Un claro ejemplo se presenta en la denominada justicia de ventanilla contenida en el artículo 33-A del Código Fiscal de la Federación, toda vez que la autoridad al modificar el acto de autoridad en determinados supuesto, no entrega al particular una constancia de su actuación, por lo cual se acude al Tribunal.

- ❖ *Si el juicio queda sin materia*

Que la autoridad emita una resolución a través de la cual indirectamente propicie la desaparición del acto que estamos impugnando.

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

El presente supuesto lo referimos cuando por ley hay algún impedimento para que el magistrado conozca del asunto.

Del contenido de los artículos 8 y 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se puede observar que las causas de improcedencia impiden que se inicie el juicio y las de sobreseimiento dan lugar a que el mismo no se continúe total y parcialmente cuando ya se ha iniciado.

## **8. IMPEDIMENTOS**

Los impedimentos los podemos definir como los obstáculos para que un magistrado o un perito puedan conocer del negocio señalados en la ley, es decir, que está impedido por ley de conocer del juicio.

Los impedimentos del Juicio Contencioso Administrativo los encontramos en el artículo 10 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y son los siguientes:

- ❖ *Que tenga un interés personal en el negocio.*

El presente impedimento se refiere a que si el magistrado se ve afectado directamente o indirectamente al intervenir en el juicio, está impedido para conocer del mismo.

- ❖ *Sea cónyuges, parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado por afinidad y segundo por afinidad.*

El impedimento señalado hace referencia a que el Magistrado o perito en razón del vínculo que le une con alguna de las partes de juicio, emita un juicio parcial,



ya sea por que pudiera ser hijo, padre, abuelo, tío, cuñado u otro de alguna de las partes, representantes o de los abogados que intervienen en el juicio.

❖ *Hayan sido patronos o apoderados en el mismo negocio.*

Este impedimento va encaminado a que antes de llegar a ser magistrado o perito, el juzgador haya intervenido en forma directa en la presentación del asunto.

❖ *Tengan amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes.*

Se entiende que si alguna de las partes tiene amistad con el magistrado o perito, éste podría al emitir su fallo ser parcial, o en sentido contrario, si se tiene una enemistad con cualquiera de las partes también podría ser parcial al emitir su fallo.

❖ *Hayan dictado la resolución o acto impugnados o han intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución.*

El supuesto anterior hace referencia al impedimento que surge cuando el magistrado o el perito antes de su encargo tuvieron un puesto dentro de la administración, en la cual a través de su actuación emitieron el acto o intervinieron como ejecutor o cualquier otro carácter del acto impugnado.

❖ *Figuren como parte en un juicio similar, pendiente de resolución.*

Este impedimento va encaminado a que si el magistrado o perito fuesen parte en algún juicio que sea similar al en que tienen que participar en su resolución o emitir un dictamen, respectivamente, podrían ser parciales por convenir así a sus intereses.

- ❖ *Estén en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.*

En este punto el legislador trató de incluir todos aquellos supuesto que pudiesen presentarse en la tramitación del Juicio Contencioso Administrativo y que no se hubieran tomado en cuenta en los otros puntos.

## **9. EXCUSAS**

El maestro Pallares define a las excusas como “la razón o motivo que hace valer un juez, un secretario o un magistrado, para inhibirse del conocimiento de un juicio, y también el acto mismo de inhibirse. Las excusas son circunstancias de hecho que constituyen un obstáculo para que el funcionario tenga la imparcialidad y la independencia sin las cuales no pueden desempeñar rectamente sus funciones”<sup>45</sup>

De la anterior cita y los impedimentos señalados anteriormente podemos decir que el Magistrado o Perito están obligados por la ley a dejar de conocer de algún asunto en razón de que su juicio podría ser parcial por estar ligados al asunto o a sus partes directa o indirectamente.

La Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo regula la excusas en su artículo 11; señalando la obligación del Magistrado de excusarse del conocimiento de los negocios en que ocurra alguno de los impedimentos señalados en el artículo 10 de la citada Ley, y al rendir su informe deberá señalar concretamente en que consiste el impedimento o los impedimentos.

Su tramitación se encuentra regulada en el artículo 12 de la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y será las siguiente:

- El Magistrado manifestará la causa del impedimento por escrito al Presidente de la Sección o de la Sala Regional

---

<sup>45</sup> PALLARES, Eduardo. Diccionario Procesal Civil, 27ª ed., Ed. Porrúa, 2003, p. 359.

- El Presidente de la Sección o de la Sala Regional turnará la excusa al Presidente del Tribunal a fin de que la califique
- De ser fundada la excusa, se sustituirá al Magistrado

## **10. RECUSACIÓN**

En la recusación, a diferencia de la excusa, es alguna de las partes la que solicita al magistrado se excuse de conocer del asunto en virtud de tener algún vínculo con la contraparte o con el asunto; es decir por considerar que el Magistrado se coloca en alguna de las hipótesis señaladas en el artículo 10 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. El artículo 35 de la ley citada señala el procedimiento para tramitar la recusación, la cual será tramitada como incidente de previo y especial pronunciamiento de conformidad con el artículo 29 fracción IV de la ley en comento y será de la siguiente forma:

- Se presenta por escrito con las pruebas que se ofrezcan ante la Sala o Sección.
- El Magistrado recusado rendirá su informe. Si no lo envía se presumirá cierto el impedimento.
- El presidente de la Sala o Sección dentro de los cinco días siguientes enviará al Presidente del Tribunal el escrito junto con el informe del Magistrado para el conocimiento del Pleno.
- Si el Pleno del Tribunal considera fundada la recusación, el Magistrado recusado será sustituido. Si el Magistrado es de Sala Superior se abstendrá de conocer del asunto.

## **11. DESARROLLO**

### **11.1 LA DEMANDA.**

Todo lo relacionado con la demanda, se encuentra regulado en los artículos 13 al 18, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

El particular contará con un plazo de cuarenta y cinco días hábiles para interponer el juicio contencioso administrativo, contados a partir del día siguiente a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada. La demanda se presentará ante la Oficialía de Partes de la Sala Regional competente.

Para saber cuál será esa Sala Regional competente, debemos remitirnos a lo que establece el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual textualmente señala:

*“Artículo 31. Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.”*

Cabe destacar que tratándose de una negativa ficta el juicio se podrá interponer en cualquier tiempo posterior al plazo de 3 meses en que debió contestar la autoridad, mientras no se dicte la resolución, así lo establece el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación que en la parte conducente prevé:

*“Artículo 37. Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se*

*dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.”*

Por otro lado, y como excepción, la demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo cuando el actor radique en un lugar distinto de la sede de la sala competente, siempre y cuando el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante, en cuyo caso se tomará como fecha de presentación la del depósito de la misma ante la oficina de correos.

La autoridad, por su parte, cuenta con cinco años para interponer el juicio, contados a partir del día siguiente a aquél en que se emitió la resolución favorable al particular.

Para saber cuales son los días hábiles en el juicio que nos ocupa, se debe revisar el acuerdo que emite el Pleno de la Sala Superior cada principio de año, en el que señala qué días serán los inhábiles, dicho acuerdo se publica en el Diario Oficial de la Federación. De igual manera, de conformidad con lo estipulado por el artículo 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se debe tomar en cuenta que el personal del Tribunal tendrá cada año dos períodos de vacaciones, los cuales coincidirán con los del Poder Judicial de la Federación. De esta manera el acuerdo G/10/2006 emitido por la Sala Superior señala los días hábiles en los que se encontrarán abiertas al público las oficinas de las Salas del Tribunal Contencioso Administrativo Federal durante el horario normal de labores.

El plazo para interponer el juicio de nulidad se va a suspender, según lo prevé el artículo 13, párrafos penúltimo y último, de la Ley de la materia, en los siguientes casos:

1. Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, caso en el cual se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión.

2. Si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación incluyendo, en su caso, el procedimiento arbitral.
3. En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio se suspenderá hasta por un año. En este caso la suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo mencionado no se provee sobre su representación.

Se debe tomar en consideración el hecho, de que si se presenta la demanda ante una Sala incompetente, ésta tendrá la obligación de mandarla a la competente, tomándose como fecha de presentación de la misma aquella en la que se interpuso ante la incompetente, según lo dispuesto en el siguiente criterio emitido por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación:

*DEMANDAS PRESENTADAS FUERA DE LA SEDE DE LA SALA COMPETENTE.- EL COMPUTO DEL TÉRMINO DE SU PRESENTACIÓN DEBE HACERSE A PARTIR DE LA FECHA EN QUE SE HIZO.-*

*Si bien, en principio, la obligación de quien promueve es la de presentar la demanda ante la Sala Regional de la circunscripción territorial que corresponda de acuerdo a la regla general establecida por el artículo 192 del Código Fiscal de la Federación, la excepción a ella lo constituye el incidente de incompetencia por razón de territorio a que se refiere el artículo 213 bis del propio ordenamiento. De ello que, independientemente de los motivos por los que*

*una demanda se reciba ante una Sala Regional incompetente, deberá remitirla a la competente y ésta deberá aceptarla para su trámite si la misma se interpuso dentro del término legal y no desecharla por extemporáneo, ya que al no existir disposición expresa que establezca lo contrario, el cómputo del término de su presentación debe hacerse a partir de la fecha en que se hizo ante la Sala incompetente.(122)*

*Revisión No. 1685/80.- Resuelta en sesión de 31 de agosto de 1983, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete.- Secretario: Lic. Miguel Aguilar García.*

**PRECEDENTE:**

*Revisión No. 1725/80.- Resuelta en sesión de 16 de marzo de 1983, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretaria: Lic. Graciela Carranza Vázquez.*

Por otra parte, al ser la demanda el instrumento material a través del cual se va a ejercer la acción, la misma debe cubrir una serie de requisitos que son los consagrados en los artículos 14 y 15 de Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, a fin de que el ejercicio de la acción sea eficaz. En términos generales, el primero de ellos se refiere a lo que se debe precisar en la demanda y el segundo a los anexos que le deben acompañar.

Dentro de los requisitos que debe contener el escrito de demanda, de conformidad con el citado artículo 14 del ordenamiento legal en comento, tenemos los siguientes:

1. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la **sede** de la Sala Regional competente. La Ley Federal de Derechos del Contribuyente en su artículo 2 fracción XIV, señala la posibilidad de señalar domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, lo cual da la oportunidad de una defensa mas eficaz.

El nombre del demandante tiene como finalidad identificar quien interpone la demanda, a quien se le ha afectado su esfera jurídica con la emisión del acto de autoridad, es decir, con el nombre se podrá determinar si el que interpone la demanda está legitimado para promover el juicio.

En materia fiscal no procede la gestión de negocios y por ende tampoco en las actuaciones ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Por ello, quien promueva a nombre de otra persona deberá acreditar que le fué otorgada la representación a más tardar en la fecha en que se presente la demanda o, en su caso, la contestación, según lo previsto por el artículo 5 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo .

En ese orden de ideas, la representación de los particulares se podrá otorgar de las siguientes maneras:

- ❖ En escritura pública; o
- ❖ Con carta poder firmada ante dos testigos.

Tratándose de carta poder se deberán, obligatoriamente, ratificar las firmas tanto del otorgante como de los testigos ante notario o ante los secretarios de acuerdos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.



Por lo que hace a las autoridades, su representación estará a cargo de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica.

Los particulares o, en su caso, sus representantes podrán autorizar a licenciados en derecho quienes podrán: recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e imponer recursos; las autoridades podrán nombrar delegados quienes tendrán las mismas facultades. Dicha autorización deberá ser por escrito.

Por otro lado, es importante que el promovente señale domicilio para recibir notificaciones, toda vez que en él se le notificarán todas y cada una de las actuaciones procedimentales, cuando deban hacerse de manera personal.

En relación con lo antes expuesto, debemos tomar en cuenta lo previsto en la parte final del artículo en comento, cuando dispone que en caso de no señalarse domicilio para oír y recibir notificaciones del demandante en la **jurisdicción** de la Sala Regional correspondiente, las notificaciones se harán por lista autorizada. Como se aprecia, el legislador confunde los términos sede y jurisdicción, siendo que no son sinónimos, entendiéndose como la sede la ciudad en donde se encuentra ubicado el Tribunal y jurisdicción es el límite territorial en donde va a ejercer su competencia.

Es interesante señalar nuevamente que la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente en el artículo 2 fracción XIV, señala el derecho a señalar domicilio en cualquier parte del territorio nacional con algunas limitantes.

## 2. La resolución que se impugna.

El señalamiento de este requisito permitirá al Tribunal determinar la litis del asunto, para poder resolver al respecto.

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

4. Los hechos que den motivo a la demanda.

Los hechos, señala Manuel Lucero Espinosa, son; “los actos y omisiones materiales que se efectuaron o debieron efectuarse, según el caso, en el procedimiento administrativo que sirvió de base para la emisión de la resolución impugnada, o bien aquellos que se dieron fuera de dicho procedimiento, pero que de alguna manera tienen relación con algún o algunos puntos de la providencia a debate y que son los que dan origen a la controversia.”<sup>46</sup>

5. Las pruebas que ofrezca.

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

6. Los conceptos de impugnación.

Los conceptos de impugnación son los razonamientos lógico-jurídicos que el demandante debe realizar y en los cuales se basa para sostener que la resolución impugnada no está apegada a las disposiciones jurídicas aplicables al caso, por lo que resulta ilegal.

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

El tercero interesado es aquella persona que tiene un derecho incompatible con la pretensión del demandante, así lo dispone el artículo 3 fracción III del Ley federal de Procedimiento Contencioso

---

<sup>46</sup> **LUCERO ESPINOSA, Manuel.** Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1995, pp. 99-100.

Administrativo. Es decir, es parte interesada en apoyar la defensa que la autoridad hace de la resolución impugnada, toda vez que mediante esa resolución se le otorgó un derecho, el cual corre el riesgo de ser afectado si la demandada es vencida en juicio.

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

Ahora bien, puede suceder que el escrito de demanda no cubra todos esos requisitos trayendo como consecuencia, dependiendo del requisito omitido de que se trate, que la misma sea desechada o, en su defecto, únicamente se haga un requerimiento a la parte actora a fin de que subsane la omisión dentro de un plazo de 5 días hábiles, bajo el apercibimiento de que en caso de incumplimiento, la demanda se tendrá por no presentada y de tratarse de pruebas se tendrán por no ofrecidas.

En tal tenor de ideas, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo estatuye que se desechará la demanda cuando se omita señalar: a) los datos del demandante como el nombre; b) la resolución o acto que se impugna; y c) los conceptos de impugnación. Tratándose de la omisión de a) señalar autoridad responsable, b) hechos que den motivo a la demanda, c) pruebas, d) nombre y domicilio del tercero interesado, e) lo que se pida; se hará el requerimiento respectivo al accionante a fin de que lo subsane en el plazo legal.

Otro de los requisitos que no debe faltar, a pesar de que no lo prevé el artículo 14 de la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es el que señala el artículo 4 del mismo ordenamiento legal, consistente en la firma del demandante, la cual en caso de no aparecer en el escrito de demanda, se tendrá por no presentada. En el supuesto de que el promovente no sepa o no pueda firmar tendrá que plasmar su huella digital y deberá solicitar a otra persona firme a su ruego. Este requisito se hace extensivo a todo tipo de promociones.

Ahora bien, los documentos que se deben adjuntar a la demanda son los especificados en el artículo 15 de la Ley en comento, consistentes en:

1. Tantos de copias para traslado, del escrito de demanda y de los documentos anexos a la misma, como partes en el juicio sean.
2. Cuando no se gestione en nombre propio, 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 el que la acredite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
3. El documento que contenga el acto impugnado, así como la constancia de su notificación.

En el supuesto de que el demandante no cuente con el documento en el que conste el acto impugnado, ya sea porque lo haya extraviado o por cualquier otra circunstancia, podrá solicitar copia certificada del mismo a la autoridad emisora de dicho acto o resolución, siendo, en este caso, suficiente el presentar la demanda de nulidad acompañada de esa solicitud, de la que se advierta que fue presentada con la anticipación prevista en ley, es decir, mínimo con 5 días hábiles antes a la interposición de la demanda, lo cual se acreditará con el sello de recepción colocado en la misma por la oficialía de partes de la autoridad demandada.

4. Tratándose de la impugnación de una negativa ficta, deberá acompañarse la copia en que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta de manera expresa por la autoridad.
5. La constancia de notificación de la resolución impugnada.
6. En caso de que no se haya recibido constancia de notificación o se haya realizado por correo, se hará constar en el escrito. Si la autoridad

demandada al contestar la demanda anexa una constancia de notificación, se podrá ampliar la demanda

7. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual debe contener la firma de la parte actora.
8. El interrogatorio con el que se desahogará la prueba testimonial, el cual también debe contener la firma de la parte actora cuando dicha prueba se desahogue por exhorto.
9. Las pruebas documentales que ofrezca.

En caso de que el promovente no adjunte los documentos señalados anteriormente, el Magistrado requerirá en un plazo de cinco días para que los presente. En el supuesto de no presentar los documentos mencionados en los puntos, 1, 2, 3, 4, 5, y 6 podrá dictar auto en el cual tenga por no presentada la demanda; en los caso del 7 al 9 deberá tenerlas por no ofrecidas.

Por último, cabe mencionar, que con fundamento en el artículo 28 de la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los particulares podrán solicitar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, ya sea en su escrito inicial de demanda o en cualquier tiempo hasta que se dicte sentencia cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución. Dicha solicitud deberá presentarse ante la Sala que esté conociendo del juicio de nulidad con los siguientes requisitos:

- ❖ Acompañar copias de la promoción en la que solicite la suspensión
- ❖ Copias suficientes de las pruebas documentales que ofrezca para correr traslado y para la carpeta de suspensión.
- ❖ Las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, en su caso, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución, únicas admisibles en

la suspensión. Recordemos que sólo si se niega la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución podemos solicitarla.

- ❖ Ofrecer la respectiva garantía suficiente mediante billete de depósito o póliza de fianza expedida por institución autorizada, para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a la demandada o a terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio contencioso administrativo lo cual desde nuestro punto de vista limita la defensa del actor y posteriormente lo trataremos.
- ❖ En el caso de que la suspensión sea contra la ejecución en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, procederá la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.
- ❖ Exponer en el escrito de solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, las razones por las cuáles considera que debe otorgarse la medida y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite.

Así mismo el artículo en cuestión faculta al Tribunal para reducir el monto de la garantía, en los siguientes casos:

a) Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del actor

b) Si se tratase de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.

El trámite para suspensión será por cuerda separada y con arreglo a lo siguiente:

A) El Magistrado Instructor, en el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, deberá decretar la suspensión provisional, siempre y cuando con ésta no se afecte al interés social, se contravenga

disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio, y se esté en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable.

b) Que se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión, y

c) Que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.

El auto que decrete o niegue la suspensión provisional, podrá ser impugnado por las autoridades demandadas mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dejando a salvo los derechos del demandante para que lo impugne en la vía que corresponda.

B) Mientras no se dicte sentencia en el juicio, la Sala podrá modificar o revocar la sentencia interlocutoria que haya decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

C) Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia firme favorable, la Sala ordenará la cancelación o liberación, según el caso, de la garantía otorgada. Asimismo, si la sentencia firme le es desfavorable, a petición de la contraparte o, en su caso, del tercero, y previo acreditamiento de que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante el Tribunal.

## **11.2 LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

La contestación a la demanda es el oficio o escrito por medio del cual el demandado da respuesta a la demanda que se ha interpuesto en su contra y de la cual se le ha corrido traslado.

Por lo tanto, cuando la demanda reúne los requisitos señalados por la ley, será admitida por la Sala Regional, la cual ordenará se proceda a notificar su existencia a la parte demandada, corriéndole traslado de la misma, así como de sus anexos, para que formule su contestación en un plazo de 45 días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta efectos el emplazamiento.

En consecuencia, para contestar la demanda se tienen 45 días ya sea el particular o la autoridad, es decir, la parte demandada.

En ese mismo plazo podrán apersonarse en juicio, como parte:

- a) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en aquellos juicios en que se controvierta el interés fiscal de la federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 fracción II inciso c) segundo párrafo de la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo .
- b) El tercero, quien deberá presentar escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto, según establece el precepto 18 de la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Cuando el particular omita señalar a una autoridad que deba ser parte en el juicio, de oficio se le correrá traslado a dicha autoridad de la demanda para que emita su contestación en el plazo señalado.

El acto de emplazamiento tiene una gran importancia en virtud de los efectos que produce. Dichos efectos los contempla el artículo 328 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual, desde este momento se debe tener



presente, es de aplicación supletoria en el juicio contencioso administrativo federal, de conformidad con lo ordenado por el artículo 1 de la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Una vez precisado lo anterior, tenemos que el artículo mencionado textualmente dispone:

*“Artículo 328. Los efectos del emplazamiento son:*

- I. Prevenir el juicio a favor del tribunal que lo hace;*
- II. Sujetar al emplazado a seguir el juicio ante el tribunal que lo emplazó, siendo competente al tiempo de la citación.*
- III. Obligar al demandado a contestar ante el tribunal que lo emplazó, salvo siempre el derecho de promover la incompetencia, y*
- IV. Producir todas las consecuencias de la interpelación judicial.”*

En esta medida, “el emplazamiento constituye un acto procesal por medio del cual el juzgador hace saber a una persona la existencia de una demanda planteada en su contra, por lo que debe comparecer ante el tribunal que lo emplazó, a presentar su contestación dentro del plazo legal”.<sup>47</sup>

Con la realización del emplazamiento se cumple con la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de nuestra Carta Magna, consistente en el derecho que todo ciudadano tiene de ser, previamente, oído en juicio, para ser vencido. Si bien es cierto, ello sería aplicable en el juicio de lesividad, donde el demandado es un particular, debido a que únicamente los particulares tienen a su favor las garantías individuales que otorga la Constitución, de las cuales carecen, por lo tanto, las autoridades demandadas en el juicio de nulidad. Sin embargo, como lo señala Manuel

---

<sup>47</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1995 p. 131.

Lucero Espinosa, con base en el principio de igualdad de las partes que debe regir en todo proceso jurisdiccional, “en el juicio de nulidad no se puede condenar a las autoridades, sin que previamente hayan sido llamadas a juicio a hacer valer sus derechos”.<sup>48</sup>

Si la parte demandada no produce su contestación en el plazo de los cuarenta y cinco días señalados, o, en su caso, sí la presenta pero no se refiere a todos los hechos a que hizo alusión el actor en su demanda, la consecuencia será que se tengan por ciertos los que se le imputen de manera precisa, a menos que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

El artículo 20 de la Ley en comento, señala que el demandado deberá expresar en su contestación a la demanda, lo siguiente:

1. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
2. Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestre que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
3. 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.
4. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.
5. Las pruebas que ofrezca. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se

---

<sup>48</sup> **LUCERO ESPINOSA, Manuel.** Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1995 p. 132.

señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin esos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

La ley dispone que la autoridad en su contestación no podrá cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada y en caso de que el particular impugne una resolución negativa ficta, la autoridad deberá expresar los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

Por lo que hace a los documentos que debe acompañar el demandado a su contestación, tenemos que el artículo 21 de la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es el que a estos se refiere, señalando los siguientes:

1. Copias de la contestación y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.
2. El documento que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.
3. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.
4. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.
5. Las pruebas documentales que ofrezca.

La autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada, ya sea en su contestación de la demanda o en cualquier otro momento hasta antes del cierre de la instrucción, en los términos del artículo 22 tercer párrafo, de la Ley de la materia.

Por otro lado, en el caso de existir contradicción respecto a los fundamentos de hecho y de derecho en las contestaciones producidas por la autoridad que emitió la resolución impugnada y la formulada por la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado de que dependa aquélla, únicamente se tomará en cuenta, respecto a esas contradicciones, lo expuesto por estos últimos.

### **11.3 LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA Y DE LA CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.**

La demanda, dispone el artículo 17 de la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, podrá ampliarse dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la misma, en los siguientes casos:

a) Cuando se impugne una negativa ficta.

“La negativa ficta se origina cuando la autoridad a la que se ha hecho una solicitud, petición o instancia por persona interesada, no la contesta por escrito dentro del plazo legal, entendiéndose, por consiguiente, resuelta en sentido negativo”.<sup>49</sup>

Al impugnar una negativa ficta se da al actor el derecho de ampliar su escrito inicial de demanda, en virtud de que será hasta que la autoridad presente su contestación, cuando tenga conocimiento de los fundamentos y motivos que dieron lugar a la resolución negativa.

b) Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.

---

<sup>49</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1995 p. 120.

Este supuesto se presenta cuando la parte actora en el momento en que presenta su demanda desconoce el origen del acto principal del que deriva la resolución impugnada ya que no le fue notificado, lo cual acarrea como consecuencia que le afecte sus defensas; siendo de su conocimiento hasta que la autoridad demandada presenta su contestación y adjunta a ella como prueba, el acto principal. En este caso, la parte actora deberá impugnar dicho acto a través de la ampliación de su demanda, indicando las causales de ilegalidad que presenta.

c) En los casos previstos por el artículo 16 de la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir, cuando el acto administrativo no fue notificado o lo fue de manera ilegal.

Esta causal de ampliación está íntimamente relacionada con los requisitos legales que se deben cumplir en las notificaciones de los actos administrativos, establecidos en los artículos 134 al 144 del Código Fiscal Federal, ya que de no cumplirse con los mismos se dejaría en estado de indefensión a los particulares.

La hipótesis de notificaciones realizadas de manera ilegal a la parte demandante se presenta cuando se viola lo estipulado por el primer párrafo del artículo 137 del Código en comento, que a la letra dice:

*“Artículo 137. Cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien deba notificar, le dejará citatorio en el domicilio, sea para que espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse, dentro del plazo de seis días, a las oficinas de las autoridades fiscales.”*

A este respecto, debemos tomar en cuenta lo que establece el primer párrafo del artículo 310 del Código Federal de Procedimientos Civiles, respecto a las notificaciones personales, en cuanto a que deben realizarse con la persona que debe ser notificada o con su representante legal.

Por lo que, si el notificador no deja previamente el citatorio referido y procede a notificar al interesado con persona diversa que no sea su representante legal, se viola dicha disposición, pudiendo ser alegado por la parte actora el hecho de que a él no le fue hecha la notificación.

Sin embargo, si se dejó el citatorio para que al día siguiente hábil, a una hora determinada esperara la persona a quien se iba a notificar y no espera, se podrá realizar la notificación con quien se encuentre presente o con un vecino.

Por otro lado, cuando se exponga como causal de ilegalidad que el acto impugnado no fue notificado o lo fue de manera ilegal, el propio artículo 16 del Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que se pueden presentar las dos situaciones siguientes:

1. Si el demandante afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hará valer en la demanda, en la que manifestará la fecha en que la conoció.

En este caso también podrá impugnar el acto administrativo, debiendo expresar los conceptos de nulidad en la demanda, conjuntamente con los que se formulen contra la notificación.

Como se puede observar, en este primer supuesto no procede la ampliación a la demanda, siendo que tanto los conceptos de impugnación de la notificación, así como los del acto impugnado deberán hacerse valer en el escrito inicial de demanda.

2. Si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución.

En este caso, sí procederá la ampliación de la demanda ya que al contestar la autoridad, acompaña constancia del acto administrativo y de su notificación, mismos que el actor podrá impugnar cuando ya sean de su conocimiento.

En este segundo supuesto, si se demuestra que la notificación no se realizó o que se hizo en forma ilegal quedará sin efectos todo lo actuado en base a ella, considerándose que el actor fue sabedor del acto administrativo en la fecha en que se le dio a conocer la contestación a la demanda que emitió la autoridad, recibiendo la copia del acto. El Tribunal estudiará los conceptos de nulidad expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación del acto administrativo.

Pero si se resuelve que fue legalmente practicada, y como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreseerá el juicio en relación con el acto administrativo combatido.

- d) Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

Esta causal señala dos requisitos que se deben cumplir para que proceda la ampliación de la demanda, consistentes en:

- a. Que la autoridad demandada introduzca en su contestación a la demanda argumentos que recaen sobre hechos o circunstancias que

el demandante aún ignoraba al presentar su escrito inicial de demanda. Es decir, la motivación del acto impugnado no puede ampliarse por la autoridad cuando conteste la demanda, no debe mejorar la motivación de su acto.

- b. Que tales cuestiones no vengan a cambiar la fundamentación de la resolución impugnada.

En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar: el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, con las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten. De no adjuntarse esas copias el magistrado instructor requerirá a la parte actora para que las presente dentro del plazo de cinco días hábiles y de no hacerlo se tendrá como no presentada la ampliación. Tratándose de pruebas documentales, el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial o el cuestionario que debe desahogar el perito, se tendrán por no ofrecidas.

Por lo que hace al plazo que se tiene para contestar la ampliación de la demanda, el numeral 19 de la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé será de veinte días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación.

En ese escrito de contestación a la ampliación de la demanda, el demandado debe cubrir los mismos requisitos, así como adjuntar los documentos que se señalaron para la contestación a la demanda, excepto los que ya se hubieran acompañado a ésta.

#### **11.4 ALEGATOS Y EL CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN.**



El escrito por medio del cual las partes exponen de manera reflexiva y concreta los argumentos -ya expresados y probados en el juicio- del por qué les asiste la razón y la justicia, rebatiendo o desvirtuando con ellos los que hizo valer su contraparte en la sustanciación del juicio, con el propósito de convencer de esa situación al juzgador para que falle a su favor, recibe el nombre de Alegatos.

Esta figura la regula la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 47, el cual dispone que las partes cuentan con cinco días hábiles para ejercer su derecho de formular alegatos por escrito, los cuales empezarán a correr diez días hábiles después de que haya concluido la sustanciación del juicio, es decir, que ya no exista cuestión pendiente o diligencia que llevar a cabo. La notificación para formular alegatos se hará por lista.

Respecto a la importancia que tienen los alegatos en función de las pruebas ofrecidas, Dionisio Kaye Trueba, sostiene que "...cada parte debe insistir no solamente en sus pretensiones, sino hacer las reflexiones y deducciones que suministran a su favor las pruebas, impugnando con conocimiento de causa, todas aquellas en que la demandada apoya su intención para sostener la validez de la resolución o acto impugnado y, por ello, el demandante debe esforzarse cuanto pueda para demostrar la verdad de sus asertos y la justicia de su derecho."<sup>50</sup>

Por otro lado, cabe destacar que el contenido de los alegatos no debe modificar la acción intentada, variar las pretensiones del escrito inicial de demanda, ni modificar los fundamentos de derecho base de la acción; es decir, no deben mejorar la defensa introduciendo nuevos agravios o razonamientos no expuestos en la demanda o en la contestación, ni, mucho menos, su contenido se puede sustraer de la litis. En otras palabras, no deben introducir nuevos elementos.

---

<sup>50</sup> KAYE, Dionisio J. y Christian Kaye Trueba. Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo, Ed. Themis, México, 2002, p. 369.

Otro aspecto importante radica en que los alegatos presentados por las partes dentro del plazo legal, deberán de tomarse en cuenta en el momento en que se vaya a dictar sentencia, así lo ordena el dispositivo legal en comento.

“Una vez que ha transcurrido el plazo de cinco días hábiles para formular alegatos, señala el mismo precepto 47, presentados o no quedará, automáticamente, cerrada la instrucción, no siendo indispensable para ello que exista declaratoria expresa, es decir, no se requiere que se haga ninguna promoción al respecto y tampoco el Magistrado Instructor tiene que dictar un auto”.<sup>51</sup>

Por lo antes expuesto, Hugo Carrasco Iriarte señala que los alegatos constituyen “la ultima oportunidad que las partes tienen dentro del juicio de nulidad de manifestar lo que a su derecho convenga en relación con los puntos controvertidos del acto impugnado”.<sup>52</sup>

## 11.5 SENTENCIA.

El autor Alberto C. Sánchez Pichardo respecto a la sentencia expresa: “en el derecho común, la sentencia es el acto procesal que emana de los agentes de la jurisdicción y por el que se decide la causa o punto sometido a su conocimiento, contenida en un documento escrito. La sentencia sería el último acto jurisdiccional de una instancia por el que el Tribunal emite una resolución formal vinculativa para las partes, al agotarse el procedimiento, dirimiendo los problemas adjetivos y sustantivos por ellas controvertidos, creando situaciones jurídicas concretas para el demandante o para el demandado.”<sup>53</sup>

La raíz etimológica de la expresión sentencia “deriva del latín **Sententia** que significa pensamiento corto, decisión”.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal, 12ª ed., Ed. Themis, México, 2002, p. 220.

<sup>52</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Diccionario de Derecho Fiscal, Ed. Oxford, México, 1998, p. 34.

<sup>53</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Op. cit., p. 553.

<sup>54</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. Diccionario de Derecho Fiscal, Ed. Oxford, México, 1998, p. 492.

Una vez que ha quedado cerrada la instrucción del juicio en estudio, se estará en aptitud de dictar sentencia definitiva a través de la cual se resolverá sobre el fondo del asunto y por consiguiente se pondrá fin al proceso.

De acuerdo con el artículo 49 de la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la Sala contará con 60 días hábiles para dictar sentencia después del momento en que quede cerrada la instrucción del juicio y de los cuales dentro de los primeros 45 días hábiles el magistrado instructor deberá formular el proyecto correspondiente.

Cabe destacar que pueden surgir respecto al proyecto de sentencia las siguientes hipótesis:

- a) Que sea aceptado por todos los magistrados que integran la Sala, adquiriendo con ello la categoría de sentencia.
- b) Que sea aceptado por la mayoría de los magistrados que integran la Sala, caso en el que el magistrado instructor disidente podrá limitarse a votar en contra del proyecto o, además formular voto particular razonado que deberá presentar dentro de los siguientes 10 días hábiles.
- c) Que no sea aceptado por ninguno de los otros magistrados que integran la Sala, situación en la que dicho proyecto podrá quedar como voto particular, procediendo el magistrado instructor a engrosar el fallo con los argumentos de la mayoría.

De lo anterior se desprende que la sentencia se podrá pronunciar por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, es decir, se trata de una función colegiada.

Es menester señalar, con fundamento en el artículo 48 de la ley en comento, que también puede dictar sentencia el Pleno de la Sala Superior así como sus Secciones cuando hagan uso de su facultad de atracción, la cual se podrá

ejercer de oficio o a petición fundada de la Sala Regional que conoce del asunto o de las autoridades.

Es decir, todo el trámite del juicio se lleva en la Sala Regional competente y únicamente para la emisión de la sentencia se va a mandar a la Sala Superior.

Esa facultad de atracción se va a ejercer cuando se trate de juicios con características especiales, siendo éstos los siguientes:

- a) Por su materia, conceptos de impugnación o cuantía se consideren de interés y trascendencia. En los que el valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida.
- b) En los que para su resolución sea necesaria establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia. En este caso el Presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción.

En estos casos, una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional remitirá el expediente original a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior, quien, a su vez, lo turnará al magistrado ponente que corresponda conforme a las reglas que determine el Pleno del propio Tribunal.

La facultad de atracción a petición ya sea de la Sala Regional o de las autoridades, debe solicitarse antes del cierre de la instrucción a la Sala Superior y la ejercida de oficio deberá comunicarla la Presidencia del Tribunal a la Sala Regional.

De igual forma, el magistrado instructor debe notificar de manera personal a las partes los acuerdos de la Presidencia del Tribunal que admitan la petición o que de oficio decidan atraer el juicio y, toda vez que la Sala Superior tiene su domicilio en la Ciudad de México y hasta ella tendrán que desplazarse las

partes, independientemente de la residencia del actor y de la autoridad que emitió el acto o resolución impugnada, se les requerirá señalen domicilio para recibir notificaciones en el Distrito Federal, así como que designen persona autorizada para recibir las o, en el caso de las autoridades, señalen a su representante en el mismo. En caso de no hacerlo, la resolución y las actuaciones diversas que dicte la Sala Superior les serán notificadas en el domicilio que obre en autos.

Por otra parte, tradicionalmente se ha establecido que las sentencias deben cumplir con ciertos requisitos de forma y de fondo o sustanciales. Dentro de los primeros tenemos que, como forma lógica, las sentencias se integran de resultandos, considerandos y resolutivos. Por lo que respecta a los de fondo consisten en que las sentencias deben agotar los principios de congruencia, motivación, fundamentación y exhaustividad.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los resultandos hará un resumen de la sustanciación del juicio, es decir, de lo planteado por las partes en la demanda, en la contestación y, en su caso, en las ampliaciones, así como de las pruebas que cada uno aporta para demostrar que les asiste la razón. En los considerandos expresará tanto las razones como los fundamentos legales en que sustenta su decisión. En los puntos resolutivos establecerá su decisión, su respectivo fallo.

Por lo que hace a los requisitos de fondo, el principio de congruencia consiste en que debe existir concordancia entre la litis planteada por las partes y lo fallado por el Tribunal.

Sobre este particular, Manuel Lucero Espinosa, señala que “tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial se ha sostenido que la congruencia es de dos tipos: interna y externa. La primera consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. La externa consiste

en que la sentencia se ocupe sólo de los puntos controvertidos”,<sup>55</sup> es decir, sin omitir nada, ni añadir cuestiones no planteadas por las partes.

Con relación a lo anterior, el artículo 50 de la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispone de manera muy breve que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada.

Por lo que respecta a los principios de motivación y fundamentación, consisten en que el juzgador debe señalar tanto las razones como los fundamentos legales en que sustenta su decisión. Estos principios deben cumplirse no sólo en las sentencias, sino en todos los actos de autoridad, en los términos del artículo 16 Constitucional.

Sobre este punto, el ya mencionado precepto 50 de la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé que las sentencias del Tribunal deberán fundarse en derecho.

Por lo que hace al principio de exhaustividad, consiste en que la sentencia debe tratar todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes y a todas y cada una de las pruebas presentadas, sin dejar de considerar ninguna.

La sentencia definitiva que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo previsto por el artículo 52 de la Ley de la materia, podrá producir, respecto a la resolución impugnada, los siguientes efectos:

1. Reconocer su validez.
2. Declarar su nulidad.
3. Declarar su nulidad para determinados efectos.

---

<sup>55</sup> **LUCERO ESPINOSA, Manuel.** Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1995, p. 206.

4. Declarar y en su caso restituir, la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Según lo dispone el artículo 50, último párrafo, de la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo cuando en la sentencia se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar dos situaciones:

- a) El derecho que tiene el particular, y
- b) La ilegalidad de la resolución impugnada.

Cuando la parte actora haga valer diversas causales de ilegalidad de la resolución que está impugnando, la sentencia de la Sala deberá examinar en primer término aquéllas que lleven a declarar su nulidad lisa y llana, es decir, las que permitan resolver el fondo del asunto y, en segundo lugar, los agravios que llevan a declarar una nulidad para efectos.

De esa manera las causales que darán lugar a una nulidad lisa y llana son las concernientes a la incompetencia de la autoridad para emitir la resolución impugnada, así como su falta de fundamentación y motivación. Sin embargo, a este respecto cabe señalar que aún cuando la parte actora no las controvierta, la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en el penúltimo párrafo del artículo 51, faculta al Tribunal para que las haga valer de oficio, toda vez se trata de cuestiones de orden público.

Por su parte las causas de ilegalidad que dan lugar a una nulidad para efectos son las que se refieren a la omisión de requisitos formales exigidos por las leyes o por vicios del procedimiento, en los cuales el Tribunal declarará, por consiguiente, la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución, debiendo, en estos casos, señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

En el juicio de nulidad cuando la sentencia pronunciada por el Tribunal obligue a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, éstos deben cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quedó firme. De igual forma, dentro de ese mismo término, deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando hayan transcurrido los plazos a que se refieren los artículos 46-A y 67 del Código de la materia.

Si el magistrado responsable del proyecto no lo formula dentro de los plazos establecidos en ley, las partes podrán formular la excitativa de justicia ante el Presidente del Tribunal. Una vez Recibida la excitativa de justicia, el Presidente del Tribunal, solicitará informe al magistrado responsable que corresponda, quien deberá rendirlo en el plazo de cinco días. El Presidente dará cuenta al Pleno y si éste encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de quince días para que el magistrado formule el proyecto respectivo. Si el mismo no cumpliera con dicha obligación, será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el supuesto de que la excitativa se promueva por no haberse dictado sentencia, a pesar de existir el proyecto del magistrado responsable, el informe a que se refiere el párrafo anterior, 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 ésta no lo hace, se podrá sustituir a los magistrados renuentes o cambiar de Sección.

Si en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se interpone algún recurso, se suspenderá el efecto de la misma hasta que se dicte la resolución respectiva.

Respecto a la tramitación del juicio contencioso administrativo, consultar el **Anexo 1** del presente trabajo.



## INCIDENTES

Incidentes en el juicio, de previo y especial pronunciamiento.

El Juicio Contencioso Administrativo contempla diferentes tipos de incidente y por lo tanto es necesario precisar el concepto de incidente.

Según el maestro Alcalá-Zamora y Castillo, se entiende por “incidente el procedimiento que tiende a resolver controversias de carácter adjetivo, relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal”<sup>56</sup>. Los incidentes se tratan no sólo en los juicios ordinarios sino en los especiales, ejecutivos, universales y aún en los procesos atípicos y de jurisdicción voluntaria.

Los incidentes que prevé la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y pueden ser de dos tipos de previo y especial pronunciamiento y los ordinarios.

Los primero son:

I. Incidente por incompetencia en razón del territorio.

II. Incidente de acumulación de juicios

III. Incidente de nulidad de notificaciones.

IV. Incidente de recusación por causa de impedimento.

V. Inciden por la reposición de autos

VI Incidente de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaración de ausencia.

El ordinario es:

---

<sup>56</sup> ALCALA- ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Derecho Procesal Mexicano, 2ª edición, Porrúa, México, 1985, Pág. 835.

I Incidente de falsedad de documentos.

De los incidentes mencionados anteriormente, los primeros seis son llamados de previo y especial pronunciamiento, es decir, que se deberá suspender el juicio principal hasta que se dicte la resolución que ponga fin al incidente. Cuando se promueve incidente de falsedad de documentos, continuará el trámite del juicio.

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

## **11.6 RECURSOS.**

### **A. Reclamación.**

Este recurso se encuentra regulado por los artículos 59 al 62 de la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y procede en contra de cualquiera de las siguientes resoluciones del magistrado instructor que:

- a) Admitan, desechen o tengan por no presentada:
  - ❖ La demanda.
  - ❖ La contestación de la demanda.
  - ❖ La ampliación de la demanda.
  - ❖ La contestación de la ampliación de la demanda.
  - ❖ Alguna prueba.
- b) Decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio, o
- c) Admitan o rechacen la intervención del tercero.

El recurso en estudio se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la

notificación de que se trate, de lo contrario será improcedente por extemporáneo y por consiguiente se desechará.

Una vez interpuesto el recurso se correrá traslado a la contraparte para que en el plazo de 5 días hábiles exprese lo que a su derecho convenga, no siendo necesario ello cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante.

Hecho lo anterior, sin más trámite se resolverá lo conducente en el término de 5 días hábiles.

## **B. Revisión.**

Este recurso se encuentra regulado en el artículo 63 de la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Es procedente en contra de los siguientes actos de las Salas Regionales:

- ❖ Las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos, y
- ❖ Cuando se trate de la sentencia definitiva.

La revisión es un recurso exclusivo de las autoridades que son parte en el juicio contencioso administrativo federal. Deberán interponerlo por conducto de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, para su sustanciación por el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional que conoció del juicio referido, mediante escrito que presenten ante ésta dentro de los siguientes quince días hábiles a aquél en que surta efectos la notificación del acto de que se trate.

Aunado a lo anterior, su procedencia depende del cumplimiento de los siguientes supuestos:

- A) Se trate de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce
- B) Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en el párrafo anterior, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso
- C) Que el acto impugnado en el juicio contencioso administrativo sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales –caso en el cual el recurso sólo podrá interponerse por la Secretaría mencionada- y siempre que el asunto se refiera a:
- ❖ Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
  - ❖ La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
  - ❖ Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.
  - ❖ Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.
  - ❖ Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

❖ Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

D) Una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

E) Una resolución dictada en materia de Comercio Exterior

F) Una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos de trabajo.

Finalmente, cabe precisar que el artículo 63 en comento, prevé que el recurso de revisión también procederá en contra de resoluciones o sentencias que dicten el Pleno o las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los casos de atracción a que se refiere el artículo 48 de la Ley de la materia.

### **C) LA QUEJA**

El artículo 58 de la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala la regulación de la queja, la cual se interpondrá por escrito acompañado, si la hay, de la resolución motivo de la queja, así como de una copia para la autoridad responsable, debiendo presentarse ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que dictó la sentencia, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provoca.

En el escrito inicial de la queja se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto; repetición del acto impugnado o del efecto de éste; que precluyó la oportunidad de la autoridad demandada para

emitir la resolución definitiva con la que concluya el procedimiento ordenado; o bien, que proceda el cumplimiento sustituto.

La queja se podrá interponer en los siguientes casos:

1.- La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.

2.- La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por Ley

3.- Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia.

4.- Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

La queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez

El procedimiento de la queja será el siguiente:

El Magistrado Instructor o el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal, en su caso, ordenarán a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, que rinda informe dentro del plazo de cinco días en el que justificará el acto que provocó la queja.

Vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes.

Además, al resolver la queja, la Sala Regional, la Sección o el Pleno impondrá la multa y ordenará se envíe el informe al superior jerárquico

#### **D) Juicio de amparo.**

En el presente trabajo no es nuestro objeto realizar un estudio minucioso del juicio de amparo, por ello es suficiente mencionar que el particular puede interponer el amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito, en contra de las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que afecte sus intereses jurídicos y considere violatoria de los artículos 14 y 16 constitucionales, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto reclamado.

La procedencia del amparo directo la prevé el artículo 158 de la Ley de Amparo, el cual expresamente dispone:

*“Artículo 158. El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos del establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo respecto de 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 las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.*

*Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones*

*que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la Ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus principios generales del derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.*

*Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrá hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio.”*

El escrito de demanda de amparo deberá presentarse ante la Sala Regional emisora de la sentencia definitiva, quien la enviará al Tribunal Colegiado de Circuito respectivo.



### **C A P Í T U L O III**

## **EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ORGANIZACIÓN Y FUNCIÓN DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE VERACRUZ.**

En este apartado haremos un breve estudio del Procedimiento Administrativo en sus aspectos generales, sobre la Justicia Administrativa en General y en Particular en el Estado de Veracruz, además, sobre los principios Procedimentales, y por último haremos un breve análisis del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Veracruz, así como de los recursos que se pueden utilizar para impugnar actos de la Administración Pública, con la idea de conocer la forma en que se aplica la Justicia Administrativa en nuestro Estado.

### **3.1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

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

Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial. Pero para nosotros es sólo de interés el "Procedimiento Administrativo".

Excluyendo el radio de la actividad administrativa, el procedimiento adquiere una importancia grande cuando el acto que se va a realizar tiene un carácter imperativo y afecta situaciones jurídicas de los particulares. En tales casos, el derecho positivo ha adoptado estas tres posiciones. O bien no ha regulado ningún

procedimiento, o bien se ha inspirado en los principios del procedimiento judicial, o en fin ha organizado un procedimiento diferenciado del procedimiento judicial.

No entraremos en polémica, por no formar parte de nuestro objetivo, pero sí debemos de adoptar la posición por nuestro régimen legal, que consiste en organizar procedimientos especiales adecuados al acto que ha de realizarse, separándose de los moldes del procedimiento judicial ordinario. Esta posición ha obedecido, como se acaba de decir, a la necesidad de acomodar la manera de actuar de la administración a las necesidades que ella tiene que satisfacer; reconociendo así que el procedimiento, para ser útil y eficaz debe de ser impuesto por los objetivos especiales de la actividad administrativa.

Sin embargo, con la rápida multiplicación de las intervenciones estatales se viene acentuando la necesidad de un ordenamiento general, que sin excluir algunos procedimientos especiales sirva también como legislación supletoria en materia de personalidad, de notificaciones, forma de imputar los términos legales, audiencia de las partes, medios de prueba y de impugnación o recursos y silencio administrativo.

Refiriéndose al procedimiento administrativo, Gabino Fraga señala; “En el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia, en el año de 1936 se señalaron las siguientes bases fundamentales para todo procedimiento administrativo:

1. El principio de audiencia de parte.
2. Enumeración de los medios de prueba utilizados por la administración o por las partes en el procedimiento.
3. Determinación del plazo en el cual debe de obrar la administración.
4. Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos.

5. Necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular.
6. Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares y como reglas complementarias de que todo quebrantamiento de las normas que fijen garantías de procedimiento para el particular deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad de quien la infrinja.”<sup>57</sup>

Continúa diciéndonos este autor: “Como en nuestro país se viene sintiendo el vacío que existe en esta materia en la legislación positiva, creemos pertinentemente señalar los elementos principales que deben tenerse en cuenta para la sistematización del Procedimiento Administrativo.

En primer término, ese procedimiento debe ser el resultado de la conciliación de dos intereses fundamentales, que juegan en la actividad administrativa estatal: por una parte, el interés público que reclama el inmediato cumplimiento de las leyes, exige normalmente que el procedimiento se inicie de oficio y que él permita dictar las resoluciones respectivas con el mismo de formalidades indispensables para la conservación del buen orden administrativo, el pleno conocimiento del caso y el apego a la Ley.

Por otra parte, el interés privado exige que la autoridad se limite por formalidades que permitan al administrado conocer y defender oportunamente su situación jurídica para evitar que sea sacrificado en forma ilegal o arbitraria”.<sup>58</sup>

Este autor refiere lo siguiente: “En segundo término, el procedimiento debe comprender la regulación de las formalidades para la formación, ejecución y revisión dentro de la esfera administrativa de los casos de la administración, así como las normas para la presentación, tramitación y “resolución de las impugnaciones” que se dirijan contra esos actos cuando sean definitivos por no ser susceptibles de revisión por órganos de la Administración activa, lo cual

---

<sup>57</sup> FRAGA, Gabino. “Derecho Administrativo”. Ed. Porrúa. México 1990, P. 257.

<sup>58</sup> FRAGA, Gabino. “Derecho Administrativo”. Ed. Porrúa. México 1990, P. 258.

significa que la Ley debe regular el procedimiento que se denomina “procedimiento Administrativo” simplemente o “Procedimiento de la Administración Activa”, y el procedimiento llamado “Procedimiento Contencioso Administrativo” o de Justicia Administrativa”.<sup>59</sup>

Por su parte la Suprema Corte ha sostenido que si en el procedimiento no se siguen las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado.

Cuando el procedimiento se inicia a petición de parte, la Ley debe regular los requisitos que ha de llenar la instancia inicial, la forma de acreditar la personalidad en caso de que se actúe por medio de representante, los documentos que deben acompañarse al primer escrito, el lugar de presentación y los medios de subsanar la falta de los requisitos exigidos así como los medios de prueba y las normas para su apreciación.

El Procedimiento Administrativo se caracteriza, según hemos indicado, por la carencia de solemnidades y consecuentemente por su mayor rapidez.

Es por tanto que la ley viene a establecer las medidas adecuadas para evitar dilación o paralización del procedimiento. Esas medidas tienen que ser la fijación de plazos breves obligatorios para las autoridades y para los interesados, la forma de computarlos, la responsabilidad de los funcionarios o empleados que no obedezcan esos plazos, y los medios para reclamar la negligencia y la responsabilidad consiguientes.

Pero sin duda la medida más importante que puede y debe adoptarse es la de establecer que al transcurrir un término sin que la autoridad resuelva, se determine que se considere resuelto el asunto en sentido positivo o en sentido negativo, es

---

<sup>59</sup> FRAGA, Gabino. “Derecho Administrativo”. Ed. Porrúa. México 1990, P. 259.

decir, deberá aplicarse la teoría que más adelante se estudia, sobre el silencio de la Administración.

A pesar de la carencia de solemnidades y de la rapidez que deben caracterizar al procedimiento administrativo, en los casos en que se pueden afectar derechos o intereses de los particulares, deben establecerse las formalidades mínimas indispensables para evitar el desconocimiento o la afectación arbitraria de esos derechos.

En nuestro sistema legal el problema de las formalidades del procedimiento que tienden a garantizar el derecho de los particulares, se debe estudiar no sólo dentro de los límites del derecho administrativo, sino también desde el punto de vista constitucional, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Fundamental. Dice así el precepto citado en su segundo párrafo; “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”.

Pues bien, a pesar de la interpretación literal y tradicional de ese precepto que no se está refiriendo a la autoridad administrativa sino a la judicial, la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, en forma gradual ha llegado a la conclusión de que dicha autoridad administrativa no sólo debe respetar la garantía de legalidad sino también la garantía de audiencia que establece el precepto constitucional.

En la ejecutoria de 10 de marzo de 1942 (S. J. De la F. Tomo LXXI, pág. 4156, Amparo Cía. Industrial de Guadalajara) se afronta el problema de si una ley secundaria es contraria al artículo 14 Constitucional cuando no organiza ningún procedimiento en que se dé audiencia al interesado. Respondiendo a esta cuestión, la corte dijo; “Debe estimarse que si algún valor tiene la garantía del artículo 14 Constitucional, debe ser, no solamente obligado a las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley sino obligado al Poder Legislativo para

que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oigan las partes”. Y más adelante agrega; “Salvo en determinados casos de excepción que en la misma Constitución se establecen, las leyes deben señalar la posibilidad de audiencia y de defensa para los interesados, en todos los casos administrativos... La idea de la Constitución es que en todo procedimiento que sigan las autoridades y que lleguen a privar de derechos a un particular se tenga, antes de la privación, la posibilidad de ser oído y la posibilidad de presentar las defensas adecuadas”. Admitida la necesidad de que en el procedimiento administrativo se respete la garantía de audiencia, surge inmediatamente la cuestión de determinar en qué consiste tal garantía.

El artículo 14 Constitucional ha de consistir en un juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. A primera vista pues, subsiste la idea que presidió el pensamiento original de los autores del precepto, de que la garantía de audiencia se prestara mediante el proceso judicial. Pero aquí también la interpretación posterior ha venido a establecer el principio de que el procedimiento administrativo en el que se cumplan las formalidades esenciales es bastante para satisfacer las exigencias del precepto constitucional.

La conclusión del procedimiento tendrá que ser el acto o la resolución administrativa expresa o presunta en caso de silencio de la autoridad respectiva, o bien el sobreseimiento por desistimiento o cualquiera otra cosa.

Dictada la resolución y de acuerdo con su naturaleza debe procederse a su ejecución voluntaria o forzada o bien a hacer una revisión de ella ya de oficio o a petición de parte.

Se abrirán así nuevos procedimientos bien sea para la ejecución, bien para la revisión administrativa del acto o bien finalmente para la revisión del mismo cuando habiendo adquirido definitividad en el orden administrativo el particular lo pueda impugnar por medio del contencioso administrativo.

Entre los procedimientos relativos a la administración están los relativos a ejecución, a la revisión administrativa y al contencioso administrativo, que forman parte del procedimiento Administrativo propiamente dicho; además de los recursos que pueden presentarse en los casos para impugnar los actos de la Administración Pública.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece los siguientes “Recursos”: el de “Reclamación” ante las salas contra los acuerdos de trámite del magistrado instructor en cada sala y el de “Revisión” ante el Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa, que sólo pueden interponer las autoridades contra resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Como ya vimos, el anterior Tribunal Fiscal de la Federación abrió el camino para el establecimiento de otros Tribunales Administrativos y con el reconocimiento de su Constitucionalidad hecha por las reformas de 1946 y 1967 al artículo 104 de la propia Constitución, que autorizó a las leyes federales para “instituir” Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dirimir controversias sobre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, la Ley de 26 de febrero de 1971. (D.O. de 17 de Marzo de 1971 y 4 de Enero de 1973) creó el Tribunal de Contencioso Administrativo del Distrito Federal que ha funcionado de acuerdo con dichos ordenamientos, los cuales han sido adicionados y reformados por la Ley del Congreso de 27 de diciembre de 1978.

### **3.2. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE VERACRUZ.**

Al abrir en 1879, la posibilidad a los Estados de instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo de conformidad con la adición al artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, vino a satisfacer una verdadera necesidad de los veracruzanos, en el sentido de contar con una justicia integral en esta materia, ya

que es factible que algunos órganos de la administración pública lleguen a violar el principio de legalidad; y por error o dolo, lesionen intereses de particulares.

Con estas palabras inicia su trabajo el Lic. Jorge Scheleske T. en lo referente a “La justicia Administrativa y la Defensoría de oficio en Veracruz. Y continúa diciéndonos:

“Con anterioridad a su creación, existían medios ordinarios de defensa, que se ventilaban ante las propias autoridades que emitían los actos impugnados; tales recursos resultaban ineficaces, por adolecer de parcialidad o sostener criterios tradicionales, lo que motivaba que las autoridades se resistiesen en muchas ocasiones a corregir el acto que el particular reclamaba. Posteriormente como Tribunal Fiscal permitió a los contribuyentes medios de defensa más acordes a su momento, para que frente a la eventualidad de que se produjesen injustas decisiones tributarias, ejercitaran sus derechos.

La Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Veracruz, al determinar la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, señala que éste tiene por objeto dirimir las controversias que se susciten en esta materia, entre la Administración Pública y el Estado o los Municipios y los Particulares. Surge así el órgano juzgador adecuado para la defensa de sus derechos frente a las autoridades, que dotado de plena autonomía e independencia, garantiza la imparcialidad en sus juicios y una correcta impartición de justicia, mediante un procedimiento ágil y con las formalidades que al respecto a las garantías del gobernado impone.

Este Tribunal, que se destina a tutelar los intereses de la sociedad, debe aspirar a ser un Tribunal popular que supla las deficiencias en las que por falta de cultura, conocimientos jurídicos o recursos económicos, incurran los particulares al formular sus demandas o durante el procedimiento, lo cual se lograría, instituyendo el servicio de asistencia jurídica gratuita, encaminado a apoyar a este



tipo de personas. Prestación que ni la anterior Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, ni la vigente Ley de Justicia Administrativa contempla.

### **3.2.1 LA ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA**

Los gobiernos en la búsqueda del bien público temporal se han preocupado por instituir la asistencia y orientación a los gobernadores; en algunos casos al demandado y en otro al actor o ambos, de acuerdo con la rama del Derecho de que se trate. Encontramos así, en el Derecho Romano la figura del *advocatus*, como el perito en cuestiones jurídicas que asesora y aconseja a las partes en el proceso; en un principio de manera gratuita y posteriormente compensados con una remuneración; y posteriormente al “defensor civitatis” en las postrimerías del imperio, como el magistrado encargado de defender los intereses del pueblo frente a los abusos de funcionarios y aristócratas.

Otra institución que debemos destacar, es la del defensor de los pobres en el derecho penal, ya reglamentada en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia en el Estado de 1873, al señalar que para la sustentación de los negocios criminales y defensa de los reos que no tengan quien los defiendan, el Tribunal nombrará un abogado defensor de pobres con la dotación de acuerdo al presupuesto. Esta institución fue conocida también como patrocinio gratuito o beneficio de pobreza y en la actualidad, como defensoría de oficio.

En nuestro país existen por un lado las señaladas Defensorías y por el otro las llamadas Procuradurías, que a nivel Federal, Estatal y en algunos casos municipales, otorgan asistencia en materia penal y cada día con mayor frecuencia, en otras materias.

### **3.2.2 LA DEFENSORÍA DE OFICIO**

Se remonta a la consagración del principio de que la defensa es obligatoria y que el acusado debe disfrutar de toda clase de libertades para prepararla como lo previó el procedimiento penal francés de 1971. La doctrina la ha definido, como la

“institución pública encargada de proporcionar los servicios de asistencia jurídica gratuita a las personas que, careciendo de recursos económicos suficientes para cubrir los honorarios de un abogado particular, se ven precisadas a comparecer ante los tribunales como actoras, demandadas o inculpadas.

En nuestro derecho, surge efectivamente, como una figura propia de la norma penal, que encontramos prevista en el artículo 20, fracción IX de la Constitución Federal, que establece la obligación de los jueces de designarle un defensor al acusado al momento de rendir su declaración preparatoria, en caso de no tener quien lo defienda. En igual sentido lo interpreta nuestra legislación estatal, pero con la particularidad de que esta defensoría se encuentra asignada al Poder Judicial, que como Autoridad y por disposición de la ley tiene la función primordial de juzgar, por lo que no es aconsejable que tenga a la vez el control de quienes se encargan de la defensa de aquellos que por razones económicas no pueden contar con un defensor particular. Además por la índole de sus funciones y finalidades la Defensoría de Oficio es una Institución Jurídica-administrativa que como lo revela el Derecho Comparado, el Derecho Federal y el Derecho de la casi totalidad de los Estados, debe ser una dependencia del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, esta institución, ha rebasado en gran medida no sólo el derecho penal, sino también el laboral y civil, ya que al crearse los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, la defensoría de oficio ha tenido que extender sus servicios a esta materia, tal como lo previene la Ley del Distrito Federal y de algunas entidades federativas ya que no en todas se encuentra establecido.

### **3.2.3 LAS PROCURADURÍAS**

Estas presentan servicios de asistencia jurídica gratuita en materias determinadas, llevando a cabo diligencias de cuidado y manejo de los negocios de otros, similar a la figura del “Ombudsman”, propia de los sistemas parlamentarios, con la facultad de vigilar la forma en que los jueces y los servicios públicos observan las leyes, pudiendo acusar a quienes actúen ilegalmente.

En relación con estas procuradurías, nuestro derecho mantiene una tradición de la época colonial de calificar a los defensores como “procuradores”, los cuales se han incrementado en los últimos tiempos y algunas de ellas surgen con el carácter de los organismos públicos desconcentrados o descentralizados, señalaremos a manera de ejemplo a los siguientes: De la Defensa del Trabajo, que surge como dependiente de la Secretaría de Trabajo, con funciones eminentemente de carácter social; de Asuntos Agrarios, que se le encargó el asesoramiento jurídico de los campesinos en los trámites correspondientes a la administración de la justicia agraria; la Federal del Consumidor, que asesora a los consumidores para informarle de sus derechos y obligaciones, pudiendo representarlos judicialmente; de la Defensa del Menor, la Familia y el Indígena, que presta los servicios de ayuda jurídica a los menores, indígenas e incapaces y a sus familiares, y de la Juventud, que atiende los problemas propios de los jóvenes.

Reafirmando la tendencia del derecho mexicano, de instituir éstos organismos como medios idóneos para prestar asistencia jurídica a la ciudadanía, encontramos también a la Procuraduría de la Defensa del Ciudadano, de reciente creación en el Distrito Federal, que presta asesoramiento jurídico a los gobernados frente a los actos de las autoridades, que les pudieran causar perjuicio, y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que como representante del gobierno federal, conoce las violaciones a este tipo de derechos, tanto en el ámbito nacional como internacional.

#### **3.2.4 LA ASISTENCIA JURÍDICA EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN VERACRUZ.**

Con los datos anteriores podemos elaborar algunas consideraciones de la situación que guardan las partes, sobre todo cuando es un particular, en lo referente a la asistencia jurídica gratuita o a las facilidades que le otorga el procedimiento contencioso administrativo en Veracruz.

En primer término encontramos, que la facultad de la autoridad administrativa para revocar sus propios actos, no le está otorgada de manera absoluta y discrecional, ya que en algunos casos, la ley, además de no autorizar la revocación, la prohíbe expresamente, como sucede en materia fiscal el artículo 36 del Código Fiscal Federal, prohíbe a las autoridades modificar las resoluciones dictadas a favor de los particulares, al igual que lo hace el Código del Estado y la Ley de Justicia Administrativa. Por consiguiente, en estos casos el particular, se ve necesariamente obligado a intervenir como demandado en el juicio de modificación o nulidad de las resoluciones administrativas o fiscales, ante el Tribunal.

Uno de los medios de asistencia jurídica a que hemos hecho referencia, es la defensoría de oficio, misma que la Ley de Justicia Administrativa que comentamos nos reglamenta.

Por lo anteriormente expuesto, con relación a los medios de asistencia jurídica que tienen los particulares en el procedimiento contencioso administrativo en Veracruz y de manera especial la defensoría de oficio.

Por otra parte, y también con relación al Sistema de impartición de Justicia administrativa en el Estado de Veracruz, el Lic. Emilio Gidi V., nos dice; “Es indudable que aún cuando sea de manera paulatina la justicia administrativa, ubicada en la esfera de la Administración Pública ha ido introduciéndose en la legislación, en la doctrina, y en la práctica forense de nuestro país. Así, la propia Constitución General de la República, a través de las recientes reformas al artículo 116 constitucional, que aún sin ser necesarias desde un punto de vista ortodoxo de interpretación constitucional, dado lo que establece el artículo 124 del propio Ordenamiento Federal, faculta a los Estados de la República establecer Tribunales de lo Contencioso Administrativo para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares; y hasta el momento, la tercera parte de las entidades federativas, han puesto en vigor leyes

locales de justicia administrativa que crean los Tribunales de la materia y los procedimientos que se deben desarrollar en el juicio correspondiente.

En algunos Estados de la República, desde hace muchos años, iniciaron su vigencia leyes que crearon Tribunales de esa naturaleza, para conocer de controversias entre los particulares y la Administración Pública Federal.”<sup>60</sup>

#### **3.2.4.1 .UNIFICACIÓN DE CRITERIOS EN CUANTO A LA LEGISLACIÓN PARA LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.**

Dado lo señalado relativo a la impartición de justicia administrativa en el Estado de Veracruz, es necesario comentar sobre la necesidad de la unificación de criterios en la legislación para una justicia administrativa vigorosa, y en cuanto a que éstos lineamientos me parecen fundados analizar los criterios de la legislación para la justicia administrativa.

En esta etapa que acusa un notable propósito de desarrollo y cambios culturales se presenta la oportunidad histórica para promover iniciativas tendientes a perfeccionar las instituciones de derecho, en el marco de la Justicia y resulta oportuno señalar, que es un imperativo unificar criterios en las Legislaciones de las Entidades Federativas, para crear condiciones de mejoramiento en lo que concierne a la Justicia Administrativa, que es el objetivo fundamental de este evento.

Es de explorado Derecho, cuando se afirma que día con día surge la necesidad de adecuar las instituciones jurídicas a las nuevas circunstancias que vive la sociedad. Bien sabemos, que si algo caracteriza al derecho es su dinámica; que el derecho debe analizar la par del desarrollo social.

---

<sup>60</sup> **Gidi Villareal. E.** “El Sistema de Impartición de Justicia Administrativa”. Ponencia presentada en el Primer Simposium sobre justicia administrativa en Jalapa, Ver. Julio. 1990. P. 143.

Una nueva cultura jurídica es incuestionable. Está frente a nosotros en estos tiempos, en que existen condiciones para una nueva cultura política, con motivo de los avances democráticos de la sociedad en los finales del siglo XX y casi en los umbrales del XXI.

Sin pretender decir que marchamos a un estado ideal o a una sociedad ideal, sí creo que es necesario aprovechar el momento histórico y la inquietud popular, así como la predisposición de los gobernantes para procurar el perfeccionamiento de las instituciones democráticas, destacando de entre ellas, las instituciones de derecho, para encontrar cauces adecuados para una vida pacífica y la armonía social y en esto, el derecho juega un importante papel. Es indudable.

Dentro de este campo la legislación en materia de Justicia Administrativa que ha generado la creación de Tribunales especializados en este renglón, ha experimentado avances inusitados en los últimos años; es preciso sin embargo, sustentar la idea de que debemos ir más lejos. Tan lejos, como profundos sean los cambios sociales, pues considero que, en un estado de derecho, tal pretensión y tal realización, lejos de dañar las estructuras de gobierno las fortalece.

Esto traería como consecuencia la unificación de principios fundamentales en las Leyes de Justicia Administrativa de las Entidades Federativas, sobre todo en instituciones que le dan una mayor cobertura legal y protección a los particulares, como son por ejemplo, el de la suspensión, el de la optatividad, la negativa ficta o la afirmación ficta, y algo muy debatido, como lo es el de la responsabilidad económica y la introducción, en la ley, de acciones que actualmente están reservadas a los Tribunales comunes, como lo son los actos relativos y las consecuencias derivadas de los mismos y algunos actos de jurisdicción voluntaria, regulada por los Códigos Adjetivos Civiles. Además de esto considero conveniente sugerir el aspecto de la inamovilidad de Magistrados y Funcionarios técnicos de estos Organismos, que también es una garantía para la buena

Administración de Justicia, y promover la creación de Tribunales de este género con plena Jurisdicción en todas las Entidades del País.

Por otra parte, cabe señalar, aún cuando esto es bien sabido, que a medida que las sociedades avanzan, también las administraciones centrales y los organismos públicos descentralizados, complican su quehacer.

Existe por el momento en nuestro país, una hiperlegislación, en los tres ámbitos de gobierno, que por falta de coordinación y adecuación en el manejo de las cuestiones administrativas, provocan inseguridad jurídica y molestias graves a los administrados.

De esta manera los particulares viven en una telaraña de confusiones con respecto a la aplicación de las diversas disposiciones de la administración pública, que les afectan: Leyes, Reglamentos, Circulares, Acuerdos, etc.

Me inclino, por la modificación de preceptos que comento en los casos de disposición similares, para que quede establecido en todos los casos; es decir, sin la excepción a que se contraen líneas finales del precepto en cita, por el principio de la opción a favor de los gobernados, para que en todo caso sean ellos, los gobernados, quienes decidan la vía que consideren pertinente utilizar, como certeramente se ha establecido en otras leyes de la materia, en otros Estados de la República.

Desde este punto de vista podemos afirmar, que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, configuran un importante avance en los propósitos de ampliar la cobertura de Justicia en el país, sobre todo en esta etapa, en que la administración estatal se ha hecho más complicada con una sobrelegislación, que ahoga a los particulares o gobernados, en un urdimbre de disposiciones legales, como lo hemos referido con antelación.

Era urgente la creación de estos organismos para ofrecer al ciudadano una vía de control más acorde con nuestra realidad, frente a la aplicación de este tipo de disposiciones que por su multiplicidad, son muchas veces ignorados por los administrados.

Pero también es urgente, sugerir una exhaustiva revisión de ese cúmulo de disposiciones, para simplificarla, darles coherencia y unificarlas en lo posible, para evitar la monstruosidad de las administraciones centrales en sus ámbitos federales, estatales y municipales y de los organismos públicos descentralizados, evitando así que en un mismo estado y en sus municipios se apliquen leyes y reglamentos relativos, dispersos en ordenamientos dispersos hasta disímbolos.

### **3.3. PRINCIPIOS PROCEDIMENTALES DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

El procedimiento contencioso administrativo, también llamado proceso administrativo o juicio administrativo es un conjunto de trámites y formalidades que se llevan a cabo ante Tribunales de lo Contencioso Administrativo, para decidir las controversias que se presentan entre la administración pública y los gobernados, en ocasión del dictado o ejecución de actos administrativos.

Sabido es que el procedimiento que se desarrolla ante los Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo adopta diversos caracteres del proceso civil, juicio de amparo, procedimiento administrativo y proceso fiscal federal. Es indiscutible la influencia del proceso regulado por los Códigos de Procedimientos Civiles, en razón de la antigüedad y consiguientemente mayor sistematización de esta materia. La legislación que norma al juicio de amparo tiene también un relevante papel en la configuración del proceso administrativo mexicano, fundamentalmente por la similitud del acto impugnado y las partes en conflicto.



De la misma manera, el procedimiento contencioso administrativo recibe las principales directrices del procedimiento administrativo, habida cuenta que ambos tienen por materia el acto administrativo. Por último, el juicio administrativo local admite y mejora los postulados del proceso seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por ser éste el primer organismo jurisdiccional administrativo creado bajo la vigencia de la actual Constitución Federal.

En estas circunstancias para entender los alcances de los principios, directrices o reglas del procedimiento contencioso administrativo local, es necesario tomar en cuenta los que rigen al proceso civil, juicio de amparo, procedimiento administrativo y proceso fiscal federal.

El procedimiento contencioso administrativo local se sustenta esencialmente en los principios de instancia de parte, formalismo moderado, oficiosidad, celeridad, escritura y gratitud.

#### PRINCIPIO DE INSTANCIA DE PARTE.

Conforme a este principio, la iniciación del procedimiento contencioso administrativo solamente es posible a instancia de parte, a través de la presentación del escrito de demanda. El órgano jurisdiccional no debe en ningún caso iniciar de oficio dicho procedimiento.

Según la legislación de los tribunales locales de lo contencioso administrativo, por regla general son los gobernados los que tienen la facultad de dar inicio al procedimiento, en su carácter de parte actora, para demandar la invalidez de los actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses legítimos. En el terreno práctico casi la totalidad de los juicios contenciosos administrativos se promueven por las particulares.

Con excepción a lo anterior, las autoridades se encuentran en posibilidad de figurar como actores, básicamente en el caso de que haya necesidad de demandar la invalidez de actos administrativos o resoluciones fiscales que sean favorables a los particulares, pero que se hayan emitido con transgresión a las normas jurídicas aplicables.

#### PRINCIPIO DE FORMALISMO MODERADO.

Por virtud del principio de formalismo moderado, identificado también como de sencillez, en el procedimiento contencioso administrativo deberán observarse exclusivamente las formalidades esenciales que exige el artículo 14 de la Constitución Federal, evitando las solemnidades y trámites burocráticos, que complican y retardan la adecuada solución de las controversias administrativas.

En acatamiento de este postulado, el juicio administrativo no debe convertirse en una cadena de fórmulas sacramentales y trampas procesales, que en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de los derechos de los particulares.

Cabe aclarar que, en el propósito de lograr un procedimiento sencillo, dinámico, es inadmisibles que los organismos jurisdiccionales dejen de cumplir las formalidades consagradas por el orden jurídico, porque siguiendo al autor Agustín A. Gordillo; “es únicamente el administrado quien puede invocar por sí la elasticidad de las normas de procedimiento, en tanto y en cuanto ellas lo beneficien.”<sup>61</sup>

Esta directriz habrá de reflejarse tanto en la regulación legislativa del procedimiento contencioso administrativo, como en su tramitación por los servidores públicos adscritos a las instancias jurisdiccionales competentes quienes están obligados a exigir a las partes exclusivamente los requisitos

---

<sup>61</sup> GORDILLO A., Agustín. Tratado de Derecho Administrativo parte General. Tomo II. Buenos Aires. Edic. Macchi. 1980. Pág. 25.

necesarios y a realizar las actuaciones y trámites que sean indispensables para la decisión de los asuntos sometidos a su conocimiento.

Finalmente, para consolidar el principio de sencillez es recomendable la eliminación de posibles exigencias y prácticas burocráticas, por parte de los servidores públicos que intervienen en el desarrollo del procedimiento contencioso administrativo. Tienen poca utilidad las normas jurídicas, que regulen instituciones tutelares de los gobernados, si no se cuentan con personal capacitado que las entiendan y pongan en práctica.

#### PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD.

El principio de oficiosidad o inquisitivo se caracteriza por las amplias atribuciones que se confieren al juzgador para impulsar el procedimiento contencioso-administrativo, obtener pruebas y buscar la verdad real.

Una vez iniciado el procedimiento, corresponde al Órgano Jurisdiccional llevarlo adelante hasta su terminación en razón de que no sólo tiende a satisfacer un interés particular, sino principalmente el interés público, que radica en el aseguramiento de la legalidad de la actuación administrativa. Es lógico que la impulsión de oficio no excluya la intervención activa de las partes, en la presentación de solicitudes, aportación de pruebas y formulación de alegatos.

En otro ángulo, sin perjuicio del derecho de las partes de proporcionar los elementos probatorios que consideren pertinentes, el tribunal puede reunir las probanzas que requiera para la debida decisión del litigio administrativo.

#### PRINCIPIO DE CELERIDAD.

En observancia del principio de celeridad, consagrado en el artículo 17 de la Constitución General de la República, los trámites y formalidades deberán realizarse de manera pronta y expedita, a fin de que las controversias administrativas se decidan en el menor tiempo posible.

La rápida solución de los conflictos administrativos evita la incertidumbre en que se encuentran los gobernados inconformes y permite a las autoridades administrativas el ejercicio inmediato de sus funciones.

Al respecto es obvio que la rapidez del juicio no significa la omisión de las formalidades esenciales o el olvido de la búsqueda de la verdad material. Según el profesor Héctor Jorge Escola; “La celeridad debe consistir en el rápido cumplimiento de los actos de procedimiento que deben realizarse para componer el proceso administrativo, pero respecto siempre a la índole, contenido y alcance de cada acto para que todos estos aparezcan en su completa integridad y valor procedimental”.<sup>62</sup>

#### PRINCIPIO DE ESCRITURA.

En el procedimiento contencioso administrativo predomina el principio de escritura, emanado de los numerales 8º y 16 de la Carta Magna, dado que siguen la forma de escritura las promociones fundamentales, pruebas importantes, actuaciones jurisdiccionales y resoluciones de juicio.

Esta regla tiene una gran trascendencia en el proceso administrativo, tomando en cuenta que se formulan por escrito la demanda, su contestación y los demás planteamientos que presentan las partes. A lo que agrega que en la mayoría de los casos se aporta la prueba documental; en otros menos, las probanzas de inspección ocular y pericial, siendo muy excepcional el desahogo de la testimonial.

---

<sup>62</sup> ESCOLA, Jorge Héctor. Tratado General de Procedimiento Administrativo. 2ª edición. Buenos Aires. Edit. Depalma. 1981. Pág. 129.

#### PRINCIPIO DE GRATUIDAD.

Según el principio de gratuidad, que se fundamenta en el artículo 17 Constitucional Federal, el procedimiento Contencioso Administrativo ha de desarrollarse con la menor afectación económica a las partes, especialmente a los gobernados.

Conforme a este lineamiento, son totalmente gratuitos los servicios que proporcionan los Tribunales de lo Contencioso Administrativo existentes en las entidades federativas. Su legislación prohíbe en forma expresa la existencia de gastos y costos jurisdiccionales.

Al comentado principio se vincula igualmente la desconcentración de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, mediante la instalación de sus Salas en distintas regiones de la Entidad Federativa correspondiente, lo que evita que los gobernados realicen considerables erogaciones económicas en la defensa de sus derechos e intereses legítimos.

#### **3.4. BREVE ANÁLISIS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ.**

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo contará con una Sala Superior integrada por 3 magistrados teniendo su sede oficial en el Municipio de Xalapa-Enríquez y tres Salas Regionales integradas por un Magistrado que tendrán la residencia y jurisdicción territorial siguiente:

- I. Sala Regional. Zona Norte, con residencia en Tuxpan, Veracruz, con jurisdicción en los Distritos Judiciales de: Pánuco, Ozuluama, Tantoyuca, Huayacocotla, Chicontepec, Tuxpan, Poza Rica y Papantla.
- II. Sala Regional. Zona Centro, con residencia en Xalapa, Veracruz, con jurisdicción en los Distritos Judiciales de: Misantla, Jalacingo, Coatepec, Xalapa, Huatusco, Córdoba, Orizaba, Zongolica y Veracruz.

III. Sala Regional. Zona Sur, con residencia en Acayucan, Veracruz, con jurisdicción en los Distritos Judiciales de: Cosamaloapan, San Andrés Tuxtla, Acayucan y Coatzacoalcos.

La Sala Superior y las Salas Regionales contarán con un Secretario de Acuerdos, nombrado conforme a lo dispuesto por ley.

El Presidente del Tribunal será electo cada tres años por los Magistrados de la Sala Superior, durante la primera semana de diciembre del año de que se trate, y podrá ser reelecto por una sola vez y tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Ejercer la representación legal del Tribunal;
- II. Presidir la Sala Superior;
- III. Designar, por riguroso turno, al Magistrado ponente en los recursos que conozca la Sala Superior;
- IV. Dar cuenta a la Sala Superior de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes;
- V. Dictar los acuerdos de trámite necesarios para la sustanciación de los asuntos competencia de la Sala Superior;
- VI. Presentar a la Sala Superior, para su aprobación, las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos;
- VII. Informar al Presidente del Tribunal Superior de Justicia, para su publicación, de las resoluciones y precedentes obligatorios dictados por el Tribunal;
- VIII. Proponer al Consejo de la Judicatura el nombramiento del Secretario de Acuerdos de la Sala Superior, de los Secretarios de Acuerdos de las Salas Regionales y de los Secretarios de Estudio y Cuenta de los Magistrados del Tribunal, así como de los Actuarios y demás personal de dichas Salas;
- IX. Someter a la consideración de la Sala Superior reformas al Reglamento de su propio Tribunal;
- X. Presentar ante el Consejo de la Judicatura y los Magistrados que integran las Salas Superior y Regionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en la primera semana de diciembre de cada año, un informe por escrito de las

actividades realizadas por el órgano jurisdiccional que preside. Este informe se entregará al Congreso del Estado;

XI. Conocer y someter a la consideración de la Sala Superior, las excusas o impedimentos de los Magistrados del Tribunal;

XII. Elaborar y someter a la consideración de la Sala Superior, a más tardar el día quince de octubre de cada año, su anteproyecto anual de presupuesto;

XIII. Conocer de los avisos que los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo le den respecto a sus ausencias no mayores de cinco días;

XIV. Las demás que expresamente establezcan la Constitución local y las leyes del Estado.

La Sala Superior tendrá competencia para:

I. Establecer, en su respectivo ámbito, los precedentes obligatorios en los términos de la Ley Orgánica Del Poder Judicial Del Estado Libre Y Soberano De Veracruz De Ignacio De La Llave; así como ordenar su publicación, debidamente compilada y sistematizada, por conducto de su presidente;

II. Resolver los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones de las Salas Regionales;

III. Resolver los recursos de reclamación que se interpongan en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal;

IV. Conocer las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los Magistrados de las Salas Regionales no dicten la resolución que corresponda dentro de los plazos señalados por de la Ley Orgánica Del Poder Judicial Del Estado Libre Y Soberano De Veracruz De Ignacio De La Llave;

V. Girar mandamientos, en el ámbito de su competencia, a las Salas Regionales, encomendándoles la realización de alguna diligencia;

VI. Calificar las excusas o impedimentos de los Magistrados del Tribunal;

VII. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales;

VIII. Conocer del incumplimiento de las sentencias de las Salas Regionales;

IX. Designar de entre sus miembros al Presidente del Tribunal;

- X. Dar cuenta al Consejo de la Judicatura de las irregularidades de que tenga conocimiento, cometidas por los secretarios, actuarios y demás servidores públicos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que afecten el buen funcionamiento del mismo;
- XI. Aprobar el Reglamento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y remitirlo, para su publicación, al Presidente del Tribunal Superior de Justicia; y
- XII. Ejercer el presupuesto del Tribunal bajo los criterios de legalidad, honradez, transparencia y austeridad;
- XIII. Atender las observaciones y recomendaciones que le formule el Órgano de Fiscalización Superior, respecto del ejercicio de su presupuesto.
- XIV. Conocer de los demás asuntos que expresamente establezcan la Constitución local y las leyes del Estado.

Las Salas Regionales tendrán competencia para:

I. Conocer de:

- a) Los juicios que se promuevan en contra de los actos administrativos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar: las dependencias centralizadas y entidades paraestatales de la administración pública estatal; los órganos municipales y entidades paramunicipales; y el órgano de Fiscalización Superior del Estado;
- b) Los juicios que se promuevan en contra de los actos fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar los órganos del Poder Ejecutivo del Estado y de los Municipios
- c) Los juicios que se promuevan contra las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas o fiscales, en los recursos ordinarios establecidos por las leyes y reglamentos respectivos;
- d) Los juicios que se promuevan contra las resoluciones mediante las que se impongan sanciones a los servidores públicos que hayan incurrido en responsabilidades administrativas;
- e) Los juicios que promuevan las autoridades estatales o municipales y los titulares de las entidades paraestatales o paramunicipales, para que sean



modificadas o nulificadas las resoluciones administrativas o fiscales favorables a un particular;

f) Los juicios que se promuevan con motivo del silencio de la autoridad administrativa, en los casos de afirmativa ficta que señale la ley;

g) Los juicios que se promuevan contra las resoluciones negativas fictas en materia fiscal y administrativa configuradas por el silencio de la autoridad para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que fije la ley;

h) Los recursos de reclamación que se interpongan contra los autos: de desechamiento de la demanda o de la contestación; que denieguen la intervención del tercero perjudicado; y que desechen las pruebas ofrecidas hasta antes de la celebración de la audiencia del juicio;

i) Los recursos de queja previstos por la Ley Orgánica Del Poder Judicial Del Estado Libre Y Soberano De Veracruz De Ignacio De La Llave;

II. Imponer los medios de apremio para hacer cumplir sus resoluciones;

III. Atender los mandamientos de la Sala Superior;

IV. Solicitar el auxilio de las otras Salas Regionales para la realización de diligencias fuera de su jurisdicción territorial;

V. Proponer, en su respectivo ámbito, reformas al reglamento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo;

VI. Rendir oportunamente al Presidente del Tribunal un informe bimestral de las actividades de la Sala; y

VII. Conocer los demás asuntos que expresamente establezcan la Constitución Política Local, esta ley y las leyes del Estado.

Las Salas Regionales conocerán, por razón de territorio, de los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades administrativas con sede en su jurisdicción. También conocerán de los asuntos planteados por quienes tengan su domicilio dentro de su jurisdicción, independientemente del de la Autoridad responsable; excepto cuando se trate de actos de autoridades municipales o entidades paramunicipales.

### **3.5 ANALISIS COMPARATIVO DE LOS PRINCIPIOS PROCESALES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO DEL ESTADO DE VERACRUZ CON LOS ADOPTADOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TRAMITADO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

A través del presente punto se tratarán 6 principios fundamentales en otro proceso refiriéndonos tanto al Juicio Contencioso Local de Veracruz como al Juicio Contencioso Federal.

#### **PRINCIPIO DE INSTANCIA DE PARTE.**

El inicio del procedimiento contencioso administrativo solamente es posible a instancia de parte, a través de la presentación del escrito de demanda. El órgano jurisdiccional no puede en ningún caso iniciar de oficio dicho procedimiento.

De conformidad con el principio resumido en líneas anteriores en el Procedimiento Federal Contencioso Administrativo existe una variante digna de ser comentada, en cuanto al principio de instancia de parte, la cual encontramos en los artículos 3 y 13 fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que disponen lo siguiente:

Art. 3º.- Son partes en el juicio contencioso administrativo:

- I. El demandante
- II. Los demandados. Tendrán ese carácter:
  - a. La autoridad que dictó la resolución impugnada.
  - b. El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

Por su parte el artículo 13 en su fracción III establece lo siguiente:

Art. 13.- La demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los plazos que a continuación se indican:

- III. De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular...

En el juicio contencioso administrativo local se advierte esa variante de igual manera al analizar los artículos 281 y 292 del Código De Procedimientos Administrativos Para El Estado De Veracruz De Ignacio De La Llave, que disponen:

Artículo 281. Son partes en el juicio:

I. El actor o demandante;

II. El demandado. Tendrán este carácter:

a) La autoridad que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado;

b) La autoridad que omita dar respuesta a las peticiones o instancias de los particulares;

c) El particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad demande la autoridad;

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

Artículo 292. La demanda deberá formularse por escrito y presentarse directamente ante la Sala Regional con jurisdicción territorial en el municipio en el que tenga su domicilio el demandante dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto o resolución que se impugna, o al en que se haya tenido conocimiento del mismo, con las excepciones siguientes:

I. Tratándose de la resolución negativa o afirmativa fictas, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo, mientras no se notifique la resolución expresa.

II. Cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a un particular, la demanda deberá presentarse dentro los cinco años siguientes a la fecha de su emisión.

III. Si el particular afectado reside fuera del Estado, pero dentro del país y no tiene representante en el mismo, el término para iniciar el juicio será de treinta días a partir del día siguiente al en que surta efectos su notificación,

IV. Si el particular afectado reside en el extranjero y no tiene representante en el Estado o en el país, el plazo para iniciar el juicio

será de cuarenta y cinco días a partir del día siguiente al en que surta efectos su notificación.

La demanda podrá enviarse por correo registrado con acuse de recibo, y se tomará como fecha de presentación aquella en que se deposite en la oficina de correos.

De los preceptos transcritos se advierte que en la materia administrativa; así como en la materia fiscal el principio de instancia de parte no sólo atenderá a que los gobernados puedan dar inicio al procedimiento contencioso administrativo con el fin de demandar la invalidez de los actos administrativos, sino que también serán las autoridades las que gocen del derecho de acción y puedan ser parte actora en el aludido juicio, presentando el escrito de demanda en el cual se pretenda anular una resolución favorable a los contribuyentes o administrados, es por ello, que el principio en comento no sólo atenderá a los particulares; sino también va referido a las autoridades que pretenden dejar sin efectos una resolución favorable a los gobernados y que afecte el interés colectivo del Estado.

#### PRINCIPIO DE FORMALISMO MODERADO.

Por virtud del principio de formalismo moderado, identificado también como de sencillez, en el procedimiento contencioso administrativo deberán observarse exclusivamente las formalidades esenciales que exige el artículo 14 de la Constitución Federal, evitando las solemnidades y trámites burocráticos, que complican y retardan la adecuada solución de las controversias administrativas.

En acatamiento de este postulado, el juicio administrativo no debe convertirse en una cadena de fórmulas sacramentales y trampas procesales, que en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de los derechos de los particulares.

Cabe citar en este apartado las Formalidades Esenciales del Procedimiento que ha determinado nuestro más alto Tribunal, en la Tesis que a continuación se transcribe:

Jurisprudencia  
Materia(s): Constitucional, Común  
Novena Época  
Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: II, Diciembre de 1995  
Tesis: P./J. 47/95  
Página: 133

**FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.**

La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga ; "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

Amparo directo en revisión 2961/90. Opticas Devlyn del Norte, S.A. 12 de marzo de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1080/91. Guillermo Cota López. 4 de marzo de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Amparo directo en revisión 5113/90. Héctor Salgado Aguilera. 8 de septiembre de 1994. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo directo en revisión 933/94. Blit, S.A. 20 de marzo de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1694/94. María Eugenia Espinosa Mora. 10 de abril de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veintitrés de noviembre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 47/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.

Así pues en el presente trabajo se considera que en el juicio contencioso administrativo se viola el principio en cita; toda vez, que son excesivos los requisitos y formulismos con los cuales debe presentarse una demanda, o cualquier otro escrito.

Asimismo si bien es cierto que en la presentación de la demanda se advierte que se puede requerir al actor en caso de que exista una omisión en los requisitos del escrito o en los documentos anexos a la demanda, también se percibe, que dicha aclaración o requerimiento sólo se contempla para la omisión de requisitos o documentos, si la demanda es oscura o irregular, no habrá tal requerimiento, con lo cual se disminuirían las defensas del actor y no existiría Seguridad Jurídica.

Efectivamente de los artículos 14, y 20 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 293 del Código De Procedimientos Administrativos

Para El Estado De Veracruz De Ignacio De La Llave, se desprende la violación a dicho principio.

De lo anterior citado, en caso de no señalar el Nombre, la Resolución Impugnada o los Conceptos de Impugnación y las pretensiones que se deducen como tales; es decir, la expresión técnico jurídica que se realiza a partir de 3 elementos necesarios, que son: a) la cita del precepto legal aplicable, b) la actuación de la autoridad y c) la afectación que se realizó a la ley en virtud de la actuación de la autoridad, la demanda se desechará por improcedente, sin dar oportunidad a desahogar requerimiento alguno; es decir, a pesar de que en los documentos anexos se advirtiera el nombre del demandante o bien se anexara la resolución impugnada, la Sala que recibe la demanda, no tiene por qué formular un requerimiento por oscuridad o irregularidad en el escrito inicial; sino que deberá desechar de plano la demanda, lo cual se traduce en excesivos requisitos y formulismo que por mucho rebasan lo que contempla el Principio de Formalismo Moderado.

Así mismo por lo que se refiere a la Contestación de la demanda no se hace referencia alguna en caso de que llegara a existir omisión de requisitos, a lo único que alude el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal es al no señalamiento de nombre y domicilio de los peritos o testigos, en caso de no señalarse se tendrán por no presentadas las pruebas, sin que medie requerimiento alguno.

Sin embargo en el Juicio Contencioso Administrativo Local en Veracruz para el caso de la Contestación de la Demanda, ni siquiera se hace alusión, en caso de omisión, a algún requerimiento, lo cual resulta más grave que a nivel federal, ya que no permite subsanar error u omisión alguna, el escrito debe ser perfecto, lo cual resulta atentatorio de garantías individuales.

Por todo lo anterior se considera que existe una flagrante violación al principio multicitado y es por ello y con el afán de hacer de este Procedimiento Contencioso Administrativo un verdadero Proceso, que se proponen las reformas a los artículos supracitados en materia federal y las cuales se abordarán en el capítulo siguiente.

#### PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD.

El principio de oficiosidad o inquisitivo se caracteriza por las amplias atribuciones que se confieren al juzgador para impulsar el procedimiento contencioso-administrativo, obtener pruebas y buscar la verdad real.

En relación con dicho principio no es sino hasta este año, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando se contempla dicho principio en el juicio contencioso administrativo en relación con las Diligencias para mejor proveer, lo que se regula en el artículo 41 de dicha ley, al establecer:

*Art. 41.- El Magistrado Instructor, hasta antes de que se cierre la instrucción, para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes.  
El magistrado ponente podrá proponer al Pleno o a la Sección, se reabra la instrucción para los efectos señalados anteriormente.*

Dicho principio en el Contencioso Administrativo del Estado de Veracruz no tiene aplicación; ya que no se cuenta con ningún ordenamiento en el Código citado que



conceda la facultad a los Magistrados de la Salas respectivas para ordenar diligencias para mejor proveer.

#### PRINCIPIO DE CELERIDAD.

La rápida solución de los conflictos administrativos evita la incertidumbre en que se encuentran los gobernados inconformes y permite a las autoridades administrativas el ejercicio inmediato de sus funciones.

En el juicio contencioso administrativo federal el principio de celeridad no se cumple; toda vez, que no existe la rápida solución a los conflictos administrativos, los términos son muy amplios y el efecto de la sentencia no trae consigo que los gobernados inconformes tengan certidumbre respecto al conflicto planteado.

En efecto los artículos 13, 17, 19 y 47 manejan lo siguiente:

**ARTÍCULO 13.-** *La demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los plazos que a continuación se indican:*

**I.** *De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que se dé 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 general impugnada cuando sea autoaplicativa.*

**II.** *De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para ello deberá prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.*

**III.** *De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la*

*fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.*

*Cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, la demanda podrá enviarse por el Servicio Postal Mexicano, mediante correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante, pudiendo en este caso señalar como domicilio para recibir notificaciones, el ubicado en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Competente, en cuyo caso, el señalado para tal efecto, deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala.*

*Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año, si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación, incluyendo en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.*

*En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio contencioso administrativo federal se suspenderá hasta por un año. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.*

**ARTÍCULO 17.-** *Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:*

- I. Cuando se impugne una negativa ficta.*
- II. Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.*
- III. En los casos previstos en el artículo anterior.*

*IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.*

*V. Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.*

*En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, con las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten.*

*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, será aplicable en lo conducente, lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 15 de esta Ley.*

*Si no se adjuntan las copias a que se refiere este artículo, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Si el promovente no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX del artículo 15 de esta Ley, las mismas se tendrán por no ofrecidas.*

**ARTÍCULO 18.-** *El tercero, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.*

*Deberá adjuntar a su escrito, el documento en que se acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca y el cuestionario para los peritos. Son aplicables en lo conducente los cuatro últimos párrafos del artículo 15.*

**ARTÍCULO 19.-** *Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.*

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

*Cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente.*

**ARTÍCULO 47.-** *El Magistrado Instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.*

*Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, se emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción.*

**ARTÍCULO 49.-** *La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los **sesenta** días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio. Para este efecto el Magistrado Instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los **cuarenta y cinco** días siguientes a aquél en que se dictó dicho acuerdo. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 9o. de esta Ley, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.*

*El plazo para que el magistrado ponente del Pleno o de la Sección formule su proyecto, empezará a correr a partir de que tenga en su poder el expediente integrado.*

*Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota total o parcialmente en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de **diez** días.*

*Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados del Pleno, Sección o Sala, el magistrado ponente o instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.*

De lo anterior se desprende que el simple trámite del juicio contencioso administrativo, lleva once meses su sustanciación, no obstante lo anterior el

cumplimiento de las sentencias no se da eficazmente y también se otorgan plazos muy largos para su cumplimiento, por lo que los gobernados no tienen certeza jurídica en este juicio.

Sin embargo por lo que se refiere al Contencioso-Administrativo del Estado de Veracruz este principio consideramos que sí se cumple, ya que los términos son más breves, la presentación de la demanda se debe hacer dentro del término de 15 días, para la contestación también son 15 días, tratándose de la ampliación el término es de 10 días, para la expresión de alegatos no se tiene término ya que deben expresarse en la audiencia de ley y a partir de la celebración de ésta se tiene que resolver dentro de los 10 días siguientes.

Es considerable la disminución del tiempo que lleva el trámite del juicio contencioso local con el juicio contencioso administrativo federal, tal y como lo disponen los artículos 292,300, 322 y 323 del Código en comento y que a continuación se transcriben:

Artículo 292. La demanda deberá formularse por escrito y presentarse directamente ante la Sala Regional con jurisdicción territorial en el municipio en el que tenga su domicilio el demandante, dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto o resolución que se impugna, o al en que se haya tenido conocimiento del mismo, con las excepciones siguientes:

I. Tratándose de la resolución negativa o afirmativa fictas, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo, mientras no se notifique la resolución expresa;

II. Cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a un particular, la demanda deberá presentarse dentro los cinco años siguientes a la fecha de su emisión;

III. Si el particular afectado reside fuera del Estado, pero dentro del país y no tiene representante en el mismo, el término para iniciar el juicio será de treinta días a partir del día siguiente al en que surta efectos su notificación; o

IV. Si el particular afectado reside en el extranjero y no tiene representante en el Estado o en el país, el plazo para iniciar el juicio será de cuarenta y cinco días a partir del día siguiente al en que surta efectos su notificación.

La demanda podrá enviarse por correo registrado con acuse de recibo, y se tomará como fecha de presentación aquella en que se deposite en la oficina de correos.

Artículo 300. Admitida la demanda se correrá traslado de ella a los demandados, emplazándolos para que la contesten dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. Cuando fueren varios los demandados, el plazo correrá individualmente. El plazo para la contestación de la ampliación de demanda será de diez días posteriores al en que surta efectos la notificación de dicha ampliación.

Si no se produce la contestación dentro del plazo señalado, o esta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados. Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo a que se refiere el primer párrafo de este artículo.

Artículo 322. Concluido el desahogo de las pruebas, las partes podrán alegar en forma escrita o verbal, por sí o por medio de sus apoderados. Los alegatos verbales no podrán exceder de quince minutos por cada una de las partes.

Artículo 323. Concluida la audiencia, los autos serán turnados para resolver, lo cual deberá realizarse dentro de los diez días siguientes a la fecha de celebración de la audiencia. Cuando por el número de constancias que deban tomarse en cuenta, no sea posible dictar sentencia dentro del plazo señalado en los términos de este artículo, este podrá ser ampliado hasta por diez días.

## PRINCIPIO DE ESCRITURA

De conformidad con las normas que rigen a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, resulta irrelevante la comparecencia personal de las partes en el proceso, quienes pueden hacerlo a través de los individuos autorizados para recibir notificaciones, que cuentan con amplias facultades de participación en juicio. Inclusive, en el desahogo de la audiencia no es indispensable la asistencia de las partes, las que están en posibilidad de presentar sus alegatos por escrito.

En efecto el juicio contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es eminentemente escrito, así como el tramitado en el Estado de Veracruz en el cual sí existe Audiencia y en contadas ocasiones se presenta el desahogo de una prueba testimonial, cabe señalar que los autorizados en el juicio federal se rigen por lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece lo siguiente:

***ARTÍCULO 5o.-*** *Ante el Tribunal no procederá la gestión de negocios. Quien promueva a nombre de otra deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación, en su caso.*

*La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones. La representación de los menores de edad será ejercida por quien tenga la patria potestad. Tratándose de otros incapaces, de la sucesión y del ausente, la representación se acreditará con la resolución judicial respectiva.*

*La representación de las autoridades corresponderá a las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en su Reglamento o decreto respectivo y en su caso, conforme lo disponga la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Tratándose de autoridades de las Entidades Federativas coordinadas, conforme lo establezcan las disposiciones locales.*

***Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines.***

En el procedimiento contencioso administrativo local los autorizados se rigen en los términos del artículo 28 segundo párrafo del CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, el cual dispone:

Artículo 28. Los interesados podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre a cualquier persona con capacidad legal, quien quedará facultada para ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, interponer recursos, comparecer a las audiencias, recibir documentos y formular otras promociones en el procedimiento administrativo, pero no podrá desistirse del procedimiento ni delegar sus facultades en terceros.

En el juicio contencioso, para el ejercicio de estas mismas facultades, únicamente podrá autorizarse a licenciados en derecho con cédula profesional legalmente expedida.

De lo anterior se advierte que necesariamente para tener acceso a la revisión de un expediente en el juicio contencioso administrativo federal y local se necesita ser Licenciado en Derecho, de otra manera no puede ser autorizado para oír y recibir notificaciones en dicho proceso, lo cual es violatorio del principio antes citado; ya que ni siquiera en el Juicio de Amparo se tiene tanto rigorismo al nombrar autorizados para oír y recibir notificaciones, toda vez que en este Juicio Federal se puede nombrar a cualquier persona para imponerse de autos.

En nuestro Juicio Contencioso Administrativo no se da ni siquiera información sobre el asunto que se está tramitando si no se tiene la calidad de licenciado en derecho, lo cual es excesivo, ya que necesariamente el gobernado tendrá que contratar un abogado para que lleve dicho juicio.

El personal del tribunal tiene que acatarlo de manera estricta ya que se determina inclusive responsabilidad para los mismos, cuando no cumplan con lo citado.

## PRINCIPIO DE GRATUIDAD



Conforme a este lineamiento, son totalmente gratuitos los servicios que proporcionan los Tribunales de los Contencioso Administrativo existentes en las entidades federativas. Su legislación prohíbe en forma expresa la existencia de gastos y costas jurisdiccionales.

Este principio también conocido como el de ECONOMIA PROCESAL alude tanto al ahorro en costos, como de tiempo y energía en recursos humanos, es decir, consiste en el establecimiento de las reglas necesarias que permitan que la decisión que resuelva el conflicto de intereses planteado se dicte con el menor gasto y empleo de recursos humanos, y en el menor tiempo posible.

Actualmente el artículo 6 de la nueva Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo prevé la condenación en costas, pero sólo a favor de la autoridad, lo cual hace que se rompa con el principio en estudio y con el principio de igualdad por las razones siguientes:

El artículo 6 dispone:

**ARTÍCULO 6o.-** *En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan.*

*Únicamente habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controvertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios.*

*Para los efectos de este artículo, se entenderá que el actor tiene propósitos notoriamente dilatorios cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de la resolución impugnada, se beneficia económicamente por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento, siempre que los conceptos de impugnación formulados en la demanda sean notoriamente improcedentes o infundados. Cuando la ley prevea que las cantidades adeudadas se aumentan con actualización por inflación y con alguna tasa de interés o de recargos, se entenderá que no hay beneficio económico por la dilación.*

*La autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata. Habrá falta grave cuando:*

*I. Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.*

*II. Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.*

*III. Se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de esta Ley.*

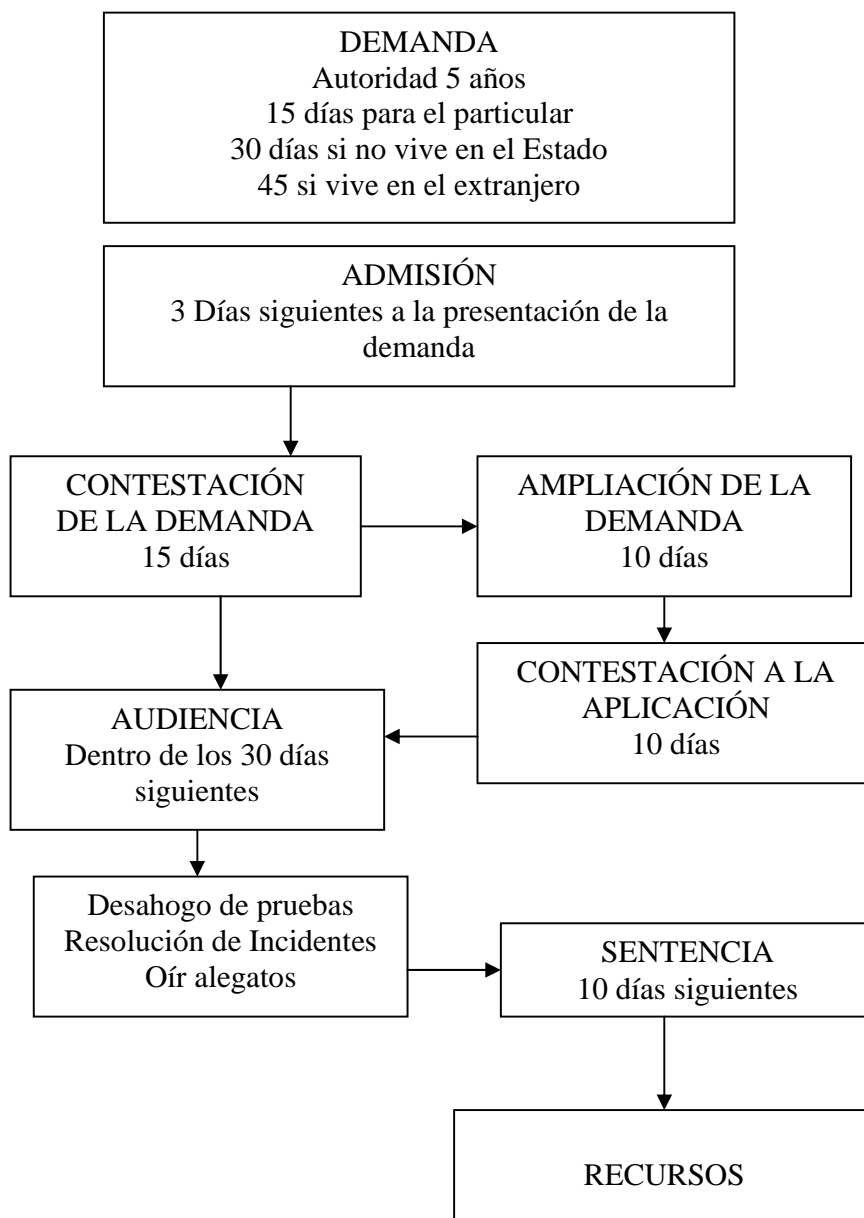
*La condenación en costas o la indemnización establecidas en los párrafos segundo y tercero de este artículo se reclamará a través del incidente respectivo, el que se tramitará conforme lo previsto por el cuarto párrafo del artículo 39 de esta Ley.*

En el presente caso, se advierte la violación del principio en cuestión toda vez que si bien el artículo antes citado establece que en el juicio contencioso administrativo no habrá condenación en costas y que cada parte se hará responsable de sus gastos, señala una excepción a favor de la autoridad demandada para que la misma si pueda reclamar costas.

Por lo que se refiere a este principio el juicio contencioso administrativo resultará oneroso para los particulares que lo intenten, máxime que el mismo se lleva a cabo por la actuación ilegal de la autoridad y en el presente caso el juicio más que proteger a los particulares protege a las autoridad, con lo cual se advierte otra violación de este artículo pero al principio de igualdad, toda vez que nunca se trata como partes a los sujetos de este juicio, sino que siguen siendo particular y autoridad.

En el juicio local de Veracruz se respeta dicho principio al no hacer condenación en constas para ninguna de las partes.

## ESQUEMA DEL JUCIO CONTENCIOSO ADMINSTRATIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ



## **C A P Í T U L O I V**

### **DE LOS PRINCIPIOS PROCESALES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

Es necesario para la realización del presente capítulo adoptar una definición de Principio Procesal para que de conformidad con ésta se puede realizar el estudio de los mencionados principios.

La definición adoptada en el presente trabajo es la siguiente:

“Son las bases necesarias que deben fundamentar el desarrollo lógico y justo de un proceso, con el mero fin de que éste sea considerado como tal”<sup>63</sup>

Partiendo del concepto anterior el análisis que realizaremos es de conformidad con los principios siguientes:

#### **4.1 PRINCIPIO DE IGUALDAD DE LAS PARTES**

Quiere decir que las partes deben recibir exactamente el mismo trato por parte del Juez al momento de hacer valer sus derechos y ejercer sus defensas.

#### **4.2 PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

Este principio, muy estudiado tanto en el terreno procesal como en el de la ciencia política, significa que la autoridad, el Juez, en este caso, no puede actuar con desapego a aquello para lo que lo facultan determinadas normas jurídicas. Es decir, una autoridad, sea o no jurisdiccional, no debe excederse en cuanto a las atribuciones que las leyes le han conferido.

#### **4.3 PRINCIPIOS DE CELERIDAD**

En observancia del principio de celeridad, consagrado en el artículo 17 de la Constitución General de la República, los trámites y formalidades deberán

---

<sup>63</sup> Manual del Justiciable. Elementos de Teoría General del Proceso. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Septiembre 2004, P. 37.

realizarse de manera pronta y expedita, a fin de que las controversias administrativas se decidan en el menor tiempo posible.

La rápida solución de los conflictos administrativos evita la incertidumbre en que se encuentran los gobernados inconformes y permite a las autoridades administrativas el ejercicio inmediato de sus funciones.

Al respecto es obvio que la rapidez del juicio no significa la omisión de las formalidades esenciales o el olvido de la búsqueda de la verdad material. Según el profesor Héctor Jorge Escola; “La celeridad debe consistir en el rápido cumplimiento de los actos de procedimiento que deben realizarse para componer el proceso administrativo, pero respecto siempre a la índole, contenido y alcance de cada acto para que todos estos aparezcan en su completa integridad y valor procedimental”<sup>64</sup>

Es así como los ordenamientos legales de los Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo estipulan trámites breves para la presentación de la demanda, contestación de la misma, desahogo de la audiencia, dictado de la sentencia y tramitación de recursos. Asimismo, regulan un máximo de tres incidentes de previo y especial pronunciamiento.

Vinculado con el principio en análisis, ante los tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados de Hidalgo, Querétaro, México, Guerrero, Yucatán, Veracruz y Morelos, no se admite la recusación de magistrados, pero éstos podrán expresar excusa en los casos que tengan impedimento para conocer los asuntos en que intervengan. En idéntica situación, en todos los Organismos Jurisdiccionales resulta improcedente la recusación del tercer perito en discordia.

De igual manera, los indicados cuerpos jurídicos limitan la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, en los casos en que no se oponga a las normas que sustentan el procedimiento contencioso administrativo, sin que pueda crear nuevas instituciones, sino sólo cubrir las

---

<sup>64</sup> Escola, Jorge Héctor. Tratado General de Procedimiento Administrativo. 2ª edición. Buenos Aires. Edit. Depalma. 1981. P. 129.

omisiones de las existentes. A pesar de ello, en la práctica es común el abuso de la supletoriedad.

#### **4.4 PRINCIPIO DE INSTANCIA DE PARTE.**

Conforme a este principio, la iniciación del procedimiento contencioso administrativo solamente es posible a instancia de parte, a través de la presentación del escrito de demanda. El órgano jurisdiccional no puede en ningún caso iniciar de oficio dicho procedimiento.

Según la legislación de los tribunales locales de lo contencioso administrativo, por regla general son los gobernados los que tienen la facultad de dar inicio al procedimiento, en su carácter de parte actora, para demandar la invalidez de los actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses legítimos. En el terreno práctico casi la totalidad de los juicios contenciosos administrativos se promueven por los particulares.

Con excepción a lo anterior, las autoridades se encuentran en posibilidad de figurar como actores, básicamente en el caso de que haya necesidad de demandar la invalidez de actos administrativos o resoluciones fiscales que sean favorables a los particulares, pero que se hayan emitido con trasgresión a las normas jurídicas aplicables. Así, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados de Sinaloa, Jalisco, Yucatán, Baja California y VERACRUZ tienen la facultad para conocer de las solicitudes de nulidad de actos administrativos y Fiscales. Por su parte los Tribunales del Distrito Federal, Sonora, Hidalgo, Querétaro, México, Guerrero y Morelos, sólo están en aptitud de resolver sobre la ilegalidad de resoluciones fiscales.

Desde luego, para que los gobernados puedan iniciar el proceso administrativo es indispensable que tengan interés jurídico o legítimo en el asunto, siendo la tutela del segundo mayor que el primero ya que comprende tanto el derecho subjetivo público como las situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, sea de un sujeto determinado o de los integrantes de un grupo de

individuos diferenciados del conjunto general de la sociedad, que resulten perjudicados o molestados por actos de autoridades administrativas.

Pertencientes al propio principio de iniciativa de parte, la suspensión del acto impugnado exclusivamente puede otorgarse a solicitud del interesado. No es factible que el órgano jurisdiccional conceda de oficio tal medida cautelar.<sup>65</sup>

En idéntico sentido, los recursos procesales en contra de las resoluciones de los mismos Tribunales de lo Contencioso Administrativo también son a instancia de parte. Como consecuencia de este lineamiento, el inconforme está facultado para presentar el desistimiento del juicio administrativo o recurso procesal, que producirá su sobreseimiento.

#### **4.5 PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD.**

El principio de oficiosidad o inquisitivo se caracteriza por las amplias atribuciones que se confieren al juzgador para impulsar el procedimiento contencioso-administrativo, obtener pruebas y buscar la verdad real.

Una vez iniciado el procedimiento, corresponde al Órgano Jurisdiccional llevarlo adelante hasta su terminación en razón de que no sólo tiende a satisfacer un interés particular, sino principalmente el interés público, que radica en el aseguramiento de la legalidad de la actuación administrativa. Es lógico que la impulsión de oficio no excluye la intervención activa de las partes, en la presentación de solicitudes, aportación de pruebas y formulación de alegatos.

En otro ángulo, sin perjuicio del derecho de las partes de proporcionar los elementos probatorios que consideren pertinentes, el tribunal puede reunir las probanzas que requiera para la debida decisión del litigio administrativo.

---

<sup>65</sup> Ruiz Pérez Tomás. “Principios Fundamentales del Procedimiento Contencioso Administrativo”. Memoria del Primer Simposium sobre Justicia Administrativa en el Estado de Veracruz. P. 61.

Por lo que respecta a la verdad real, se refiere a las facultades del juzgador para decidir el conflicto administrativo conforme a la realidad de los hechos. El organismo Jurisdiccional no debe limitarse a los datos y pruebas que le aporten las partes, está obligado a esclarecer los hechos reales.

Sobre el particular, el procesalista Gonzálo Armienta Calderón, sostiene: “Estamos apuntando la presencia del principio inquisitorio en el Contencioso Administrativo Mexicano, considerándolo como uno de los más importantes factores para que éste tenga el público y señalado reconocimiento del foro. A él responde la facultad concedida a los magistrados para formular a las partes, a sus representantes, a testigos y peritos, toda clase de preguntas respecto a las cuestiones debatidas, así como a las salas para ordenar la práctica de diligencias que tengan relación con los puntos controvertidos o para acordar la exhibición de cualquier documento. A este mismo principio corresponde también la atribución que se confiere al organismo jurisdiccional para decretar la recepción de la prueba pericial cuando se plantean cuestiones de carácter técnico. Nos encontramos precisamente en el ámbito de aquellas actuaciones que en el léxico forense se conocen con el nombre de diligencias para mejor proveer y las cuales llevan al juzgador al conocimiento histórico de los hechos controvertidos, salvando la barrera de la verdad formal para abrir las puertas de la verdad real y convertir así lo verosímil en veraz.”<sup>66</sup>

Los Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo son depositarios legales de todas las atribuciones a que se ha hecho referencia. Aunado a ello, estos organismos están facultados para dictar de oficio el sobreseimiento del juicio y la acumulación de expedientes. En forma destacada, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados de Querétaro, México, Guerrero, Yucatán y Baja California tienen la potestad para iniciar, de oficio, los trámites tendientes a la ejecución de las sentencias definitivas y autos que concedan la suspensión del acto objetado.

---

<sup>66</sup> “El Procedimiento en los Tribunales Administrativos”. Cuarto número extraordinario de la Revolución del Tribunal Fiscal de la Federal. México. 1971. P. 142 y 143.



Por otra parte, el régimen jurídico de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de las entidades Federativas no se prevé la caducidad de la instancia por inactividad de las partes, con la única excepción del procedimiento ante el Órgano Jurisdiccional del Estado de Morelos, que inexplicablemente contempla dicha figura contraria a la oficiosidad.

#### **4.6 PRINCIPIO DE CONCENTRACIÓN**

Implica que, en su totalidad, las cuestiones incidentales que surjan dentro del proceso se resuelvan en la sentencia definitiva, al mismo tiempo que se deciden las cuestiones incidentales.

#### **4.7 PRINCIPIO DE CONGRUENCIA DE LAS SENTENCIAS**

Este principio se presenta cuando lo establecido en ellas encuentra correspondencia con cada uno de los puntos cuestionados en el litigio sometido al conocimiento del Juez.

No. Registro: 193,136  
Jurisprudencia  
Materia(s): Civil  
Novena Época  
Instancia: Primera Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: X, Octubre de 1999  
Tesis: 1a./J. 34/99  
Página: 226

#### **SENTENCIAS CIVILES, CONGRUENCIA DE LAS (LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ).**

El principio de congruencia de las sentencias que establece el artículo 57 del código procesal civil para el Estado de Veracruz, implica la exhaustividad que debe regir en las mismas, es decir, la obligación del juzgador de decidir las controversias que se sometan a su conocimiento, tomando en cuenta todos y cada uno de los argumentos aducidos tanto en la demanda, como aquellos en que se sustenta la contestación a ésta y demás pretensiones hechas valer oportunamente en el pleito, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo, sobre todos y cada uno de los puntos litigiosos que hubieran sido materia del debate, debiéndose tomar en cuenta que en tratándose de una reconvencción, el actor principal se convierte a su vez en demandado, pues constituye propiamente una contrademanda que el reo hace valer frente al actor en el mismo juicio en que fue emplazado. Por ello si esa reconvencción se presenta oportunamente y cumple con los requisitos de forma, el juzgador al resolver deberá necesariamente atender y decidir en la misma sentencia, tanto lo deducido por la parte actora en su escrito de demanda, como lo alegado por la demandada en la acción reconvenccional; todo ello en exacta concordancia con lo establecido

en los numerales 57 y 214 del código adjetivo civil de la entidad antes referida.

Contradicción de tesis 31/98. Entre las sustentadas por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Civil del Séptimo Circuito. 26 de mayo de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ismael Mancera Patiño.

Tesis de jurisprudencia 34/99. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de dieciocho de agosto de mil novecientos noventa y nueve por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: presidente Humberto Román Palacios, Juventino V. Castro y Castro, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ausente la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

#### **4.8 PRINCIPIO DE ESCRITURA.**

En el procedimiento contencioso administrativo predomina el principio de escritura, emanado de los numerales 8º y 16 de la Carta Magna, dado que siguen la forma de escritura las promociones fundamentales, pruebas importantes, actuaciones jurisdiccionales y resoluciones de juicio.

Esta regla tiene una gran trascendencia en el proceso administrativo, tomando en cuenta que se formulan por escrito la demanda, su contestación y los demás planteamientos que presentan las partes. A lo que agrega que en la mayoría de los casos se aporta la prueba documental; en otros menos, las probanzas de inspección ocular y pericial, siendo muy excepcional el desahogo de la testimonial.

De conformidad con las normas que rigen a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, resulta irrelevante la comparecencia personal de las partes en el proceso, quienes pueden hacerlo a través de los individuos autorizados para recibir notificaciones, que cuentan con amplias facultades de participación en juicio. Inclusive, en el desahogo de la audiencia no es indispensable la asistencia de las partes, las que están en posibilidad de presentar sus alegatos por escrito.

El principio permite por un lado la adecuada defensa de los gobernados en contra de los actos administrativos, que por lo común, tienen la forma escrita, y por otro, facilita al juzgador la apreciación objetiva de los hechos, pruebas, alegatos y actuaciones.

Desde otra perspectiva, es difícil que la escritura provoque la burocratización del procedimiento, si se observan los indicados principios tendientes a su pronta y justa terminación.

Este principio puede resumirse en lo siguiente:

Las pretensiones de las partes y los actos procesales se materializan en actos escritos.

#### **4.9 PRINCIPIO DE ECONOMÍA PROCESAL**

Este principio alude tanto al ahorro en costos, como de tiempo y energía en recursos humanos, es decir, consiste en el establecimiento de las reglas necesarias que permitan que la decisión que resuelva el conflicto de intereses planteado se dicte con el menor gasto y empleo de recursos humanos, y en el menor tiempo posible.

No. Registro: 185,936  
Jurisprudencia  
Materia(s): Común  
Novena Época  
Instancia: Primera Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: XVI, Septiembre de 2002  
Tesis: 1a./J. 44/2002  
Página: 212

**PRUEBA PERICIAL EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE LA APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA OTORGAR A LA CONTRAPARTE DEL OFERENTE EL DERECHO A ADICIONAR EL CUESTIONARIO QUE ÉSTE EXHIBIÓ.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles que en materia de amparo establece el artículo 2o. de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sostenido el criterio de que respecto de instituciones contempladas en dicha ley que no tengan reglamentación o que teniéndola sea insuficiente, procede la supletoriedad, con la única limitación de que las disposiciones que se apliquen supletoriamente no estén en contradicción con el conjunto

de normas que se deba suplir, sino que sean congruentes con los principios del juicio de amparo. En este tenor, si las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles no contravienen lo dispuesto en la Ley de Amparo, sino que, por el contrario, resultan acordes con el principio de economía procesal bajo el cual se constituye el juicio de garantías, a efecto de tener procedimientos ágiles, que se desenvuelvan en el menor tiempo posible y con el menor empleo de recursos, en fiel seguimiento de la garantía de pronta administración de justicia tutelada por el artículo 17 de la Constitución Federal, se concluye que procede la aplicación supletoria del artículo 146 del mencionado código, para otorgar a las contrapartes del oferente de la prueba pericial el derecho de adicionar el cuestionario exhibido al efecto, pues con ello se privilegia la economía procesal y la pronta administración de justicia, lo que no acontece en el supuesto contrario, pues de negarse la aplicación supletoria señalada, implicaría que las contrapartes del oferente de la prueba pericial tendrían que ofrecer también esa probanza, a efecto de que se pudiera emitir un dictamen que, aunque se refiriera a la misma materia del debate, comprendiera puntos distintos de los abarcados en el primer cuestionario.

Contradicción de tesis 82/2000-PS. Entre las sustentadas por los Tribunales Primero y Segundo, ambos en Materia Civil del Sexto Circuito, y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito. 19 de junio de 2002. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Ángel Ponce Peña.

Tesis de jurisprudencia 44/2002. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de diecinueve de junio de dos mil dos, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: presidente Juan N. Silva Meza, Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

#### **4.10 PRINCIPIO DE EFICACIA PROCESAL.**

Por virtud del principio de eficacia procesal, en el procedimiento contencioso administrativo deberán observarse exclusivamente las formalidades esenciales que exige el artículo 14 de la Constitución Federal, evitando las solemnidades y trámites burocráticos, que complican y retardan la adecuada solución de las controversias administrativas.

En acatamiento de este postulado, el juicio administrativo no debe convertirse en una cadena de fórmulas sacramentales y trampas procesales, que en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de los derechos de los particulares.

Cabe aclarar que, en el propósito de lograr un procedimiento sencillo, dinámico, es inadmisibles que los organismos jurisdiccionales dejen de cumplir

las formalidades consagradas por el orden jurídico, porque siguiendo al autor Agustín A. Gordillo, “es únicamente el administrado quien puede invocar por sí la elasticidad de las normas de procedimiento, en tanto y en cuanto ellas lo beneficien”.<sup>67</sup>

Esta directriz habrá de reflejarse tanto en la regulación legislativa del procedimiento contencioso administrativo, como en su tramitación por los servidores públicos adscritos a las instancias jurisdiccionales competentes quienes están obligados a exigir a las partes exclusivamente los requisitos necesarios y a realizar las actuaciones y trámites que sean indispensables para la decisión de los asuntos sometidos a su conocimiento.

Precisamente, sustentándose en el principio de formulismo moderado, el marco jurídico de los Tribunales Locales de lo contencioso administrativo confieren la naturaleza optativa a los recursos administrativos por lo que los particulares están en la posibilidad de agotarlos o intentar directamente el juicio contencioso administrativo. Son optativos los recursos administrativos en materia administrativa y fiscal, en la legislación de los Estados de Sinaloa, Hidalgo, Jalisco, Guanajuato, México, Guerrero, Yucatán, Baja California y Veracruz. Los ordenamientos legales del Distrito Federal, Querétaro y Morelos sólo asignan el carácter de optativos a los recursos administrativos en el renglón administrativo.

Dentro del propio marco, en el procedimiento contencioso local es posible impugnar la invalidez de la resolución conocida como negativa ficta, que es una ficción legal que se configura por el silencio de las autoridades en un determinado tiempo, para dar respuesta a las instancias o peticiones formuladas por los gobernados. La negativa ficta de índole fiscal y administrativa de los Estados de Sinaloa, Hidalgo, Guanajuato, México, Guerrero, Yucatán, Baja California y Morelos; también es atacable, pero únicamente en el rubro fiscal, ante las instituciones Jurisdiccionales del Distrito Federal, Sonora, Jalisco, Querétaro y Veracruz.

---

<sup>67</sup> Gordillo A. Agustín. Tratado de Derecho Administrativo parte General. Tomo II. Buenos Aires. Edic. Macchi. 1980. P. 25.

De manera similar, la legislación concerniente al proceso administrativo local cataloga los requisitos más elementales para la formulación y presentación del escrito de demanda, particularmente, en la demanda del juicio que se intenta ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Hidalgo, Querétaro, México y Guerrero, no es necesario expresar agravios, es decir, la mención de los preceptos legales que viola el acto impugnado, es suficiente hacer la descripción de los hechos.

Por otro lado, en todos los cuerpos legales en consulta se estipula el deber de los tribunales de lo Contencioso Administrativo de prevenir a la parte actora para que corrija en su caso la oscuridad o irregularidad de la demanda, en un plazo fijo, a excepción del juicio contencioso administrativo federal en el cual sólo es posible la aclaración del escrito inicial por omisión en requisitos y documentos y en caso de no señalar el nombre del promovente, la resolución impugnada y los agravios se desechará por improcedente la misma. Adicionalmente, los Tribunales de los Estados de Guanajuato, México, y Yucatán cuentan con la competencia para cumplir la deficiencia de la queja, en cuestiones administrativas y fiscales, al momento de dictar la sentencia, lo que también pueden hacer los organismos del Distrito Federal, Hidalgo y Querétaro, pero sólo en el ramo administrativo.

Finalmente, para consolidar este principio es recomendable la eliminación de posibles exigencias y prácticas burocráticas, por parte de los servidores públicos que intervienen en el desarrollo del procedimiento contencioso administrativo. Tienen poca utilidad las normas jurídicas, que regulen instituciones tutelares de los gobernados, sino se cuentan con personal capacitado que las entiendan y pongan en práctica.

#### **4.11 PRINCIPIO DE GRATUIDAD.**

Según el principio de gratuidad, que se fundamenta en el artículo 17 Constitucional Federal, el procedimiento Contencioso Administrativo ha de

desarrollarse con la mayor afectación económica a las partes, especialmente a los gobernados.

Conforme a este lineamiento, son totalmente gratuitos los servicios que proporcionan los Tribunales de lo Contencioso Administrativo existentes en las entidades federativas. Su legislación prohíbe en forma expresa la existencia de gastos y costos jurisdiccionales.

A la luz de la misma garantía, las Instancias de Justicia Administrativa del Distrito Federal y de los Estados de Jalisco, Querétaro, México, Guerrero y Yucatán proporcionan servicios de asesoría jurídica gratuita, básicamente a favor de los particulares de escasos recursos económicos. Lo que también ha permitido que los sectores mayoritarios de la población tengan acceso a la jurisdicción administrativa.

Dentro de la propia tendencia se ubican las facultades de los juzgadores para no exigir la garantía del interés fiscal, como requisito para otorgar la suspensión del procedimiento de cobros de créditos fiscales locales. Esta atribución la tienen los Tribunales de los Estados de Querétaro, México, Guerrero, Yucatán y Veracruz.

Al comentado principio se vincula igualmente la desconcentración de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, mediante la instalación de sus Salas en distintas regiones de las Entidades Federativas correspondientes, lo que evita que los gobernados realicen considerables erogaciones económicas en la defensa de sus derechos e intereses legítimos.

Muchos de los principios del proceso civil tienen aplicación en el procedimiento administrativo, sí bien con alcances y características congruentes al predominio de las reglas analizadas en párrafos anteriores.

Así tienen vigencia en el proceso administrativo los principios de: concentración, contradicción, eventualidad, publicidad, probidad, adquisición, congruencia, fundamentación y motivación, y eficiencia.

A ellos se dedican las líneas que siguen.

El principio de concentración se refiere a la aproximación ordenada de los actos procedimentales, con la finalidad de que la mayoría de las cuestiones litigiosas se resuelvan en la sentencia, evitando la suspensión o paralización del juicio. Por ello, la audiencia concentra el desahogo de pruebas, la formulación de alegatos y el dictamen de la sentencia.

Atento al principio de contradicción. El órgano jurisdiccional debe observar la igualdad de defensa de las partes, dándoles a conocer todas las promociones, acuerdos o resoluciones que pudieran afectarles.

Según el principio de eventualidad, los trámites y formalidades que conforman el proceso habrán de realizarse en los plazos que la ley señala. En el evento de que las partes no ejerzan oportunamente las peticiones o trámites procesales a su cargo, precluye la facultad para hacerlos, en periodo distinto. Esta regla tiene diversas excepciones, como la aplicación de la demanda en los casos previstos legalmente y el ofrecimiento de las pruebas supervenientes.

Al amparo del principio de publicidad, las audiencias que se desarrollan en el proceso contencioso administrativo son públicas, salvo que la moral o el interés público exijan que sean reservadas. En cambio, los expedientes sólo pueden ser examinados por las partes.

Con el principio de probidad, se pretende que las partes actúen con decoro y buen orden, evitando incurrir en actos contrarios a la seriedad y mutuo respeto, en relación con todas las personas y servidores públicos que intervienen en el procedimiento.



De conformidad con el principio de adquisición procesal, las pruebas rendidas por una de las partes pueden aprovecharse por las demás, no obstante que no hayan participado en el desahogo de las mismas. Es indivisible la eficacia del material probatorio.

En cumplimiento del principio de congruencia, las sentencias serán congruentes tanto consigo mismas, como con las litis. Por un lado, las sentencias no deben comprender determinaciones contrarias entre sí, y por otro, han de sujetarse a lo alegado y probado por las partes, sin conceder más de lo pedido, ni tampoco omitir o adicionar alguna de las cuestiones planteadas. Desde luego, el deber oficial para suplir la deficiencia de la queja, constituye una importante salvedad a tal directriz.

De acuerdo con el principio constitucional de fundamentación y motivación, resulta obligado que las resoluciones que se pronuncien en el procedimiento contencioso administrativo expresen con precisión tanto los preceptos legales aplicables al caso, como las circunstancias, motivos y razonamiento que hayan tomado en cuenta para su formulación debiendo existir adecuación entre dichas normas y motivos.

Por virtud del principio de eficiencia procesal, los efectos de la sentencia favorable al gobernado se retrotraerán a la fecha de la presentación de la demanda, salvaguardando los derechos e intereses del particular afectado.

#### **4.12 PRINCIPIO DISPOSITIVO**

Este principio se refiere a que dependen de las partes tanto el inicio como la continuidad del proceso hasta su final, esto es, implica que el impulso del procedimiento lo dan las actuaciones de las partes. El Juez no debe mover a las partes a que ejecuten los actos necesarios para el desenvolvimiento de las etapas del proceso. Este principio tiene diversas excepciones, por ejemplo, las diligencias para mejor proveer que puede decretar el juzgador.

#### **4.13 PRINCIPIO DE PROBIDAD**

Supone que las partes deben actuar en el proceso de buena fe, sin incurrir en actos de tipo fraudulento.

#### **4.14 PRINCIPIO DE PUBLICIDAD**

Como su nombre lo indica, este principio hace referencia al público; las leyes han determinado que la presencia del público en los procesos incide en la imparcialidad y la equidad con que debe conducirse el Juez.

#### **4.15 PRINCIPIO DE IMPULSIÓN PROCESAL**

De capital importancia, este principio implica que son las partes actora y demandada quienes en forma exclusiva deben impulsar las etapas que componen al proceso. En efecto, corre de cuenta de ellas que las diversas etapas que componen el proceso se sucedan con la regularidad necesaria. Si las partes no se preocupan por sostener la buena marcha del juicio, éste corre el riesgo de paralizarse y, en su caso, de extinguirse por caducidad de la instancia, a consecuencia de la inactividad registrada durante cierto tiempo.

#### **4.16 ANALISIS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO RESPECTO DE LOS PRINCIPIOS PROCESALES.**

##### **PRINCIPIO DE INSTANCIA DE PARTE.**

El inicio del procedimiento contencioso administrativo solamente es posible a instancia de parte, a través de la presentación del escrito de demanda. El órgano jurisdiccional no puede en ningún caso iniciar de oficio dicho procedimiento.

De conformidad con el principio resumido en líneas anteriores en el Procedimiento Contencioso Administrativo existe una variante digna de ser comentada, en cuanto al principio de instancia de parte, la cual encontramos

en los artículos 3 y 13 fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que disponen lo siguiente:

Art. 3º.- Son partes en el juicio contencioso administrativo:

- I. El demandante
- II. Los demandados. Tendrán ese carácter:
  - a. La autoridad que dictó la resolución impugnada.
  - b. El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

—  
—

Por su parte el artículo 13 en su fracción III establece lo siguiente:

Art. 13.- La demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los plazos que a continuación se indican:

- III. De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular...

-  
-  
-

De los preceptos transcritos se advierte que en la materia administrativa; así como en la materia fiscal el principio de instancia de parte no sólo atenderá a que los gobernados puedan dar inicio al procedimiento contencioso administrativo con el fin de demandar la invalidez de los actos administrativos; sino también serán las autoridades las que gocen del derecho de acción y puedan ser parte actora en el aludido juicio, presentando el escrito de demanda en el cual se pretenda anular una resolución favorable a los contribuyentes o administrados, es por ello, que el principio en comento no sólo atenderá a los particulares; sino también va referido a las autoridades que

pretenden dejar sin efectos una resolución favorable a los gobernados y que afecte el interés colectivo del Estado.

#### PRINCIPIO DE FORMALISMO MODERADO.

Por virtud del principio de formalismo moderado, identificado también como de sencillez, en el procedimiento contencioso administrativo deberán observarse exclusivamente las formalidades esenciales que exige el artículo 14 de la Constitución Federal, evitando las solemnidades y trámites burocráticos, que complican y retardan la adecuada solución de las controversias administrativas.

En acatamiento de este postulado, el juicio administrativo no debe convertirse en una cadena de fórmulas sacramentales y trampas procesales, que en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de los derechos de los particulares.

Cabe citar en este apartado las Formalidades Esenciales del Procedimiento que ha determinado nuestro más alto Tribunal, en la Tesis que a continuación se transcribe:

Jurisprudencia  
Materia(s): Constitucional, Común  
Novena Época  
Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: II, Diciembre de 1995  
Tesis: P./J. 47/95  
Página: 133

**FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.**

La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo

de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

Amparo directo en revisión 2961/90. Ópticas Devlyn del Norte, S.A. 12 de marzo de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1080/91. Guillermo Cota López. 4 de marzo de 1993. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Amparo directo en revisión 5113/90. Héctor Salgado Aguilera. 8 de septiembre de 1994. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Raúl Alberto Pérez Castillo.

Amparo directo en revisión 933/94. Blit, S.A. 20 de marzo de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1694/94. María Eugenia Espinosa Mora. 10 de abril de 1995. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veintitrés de noviembre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo,

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 47/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.

Así pues en el presente trabajo se considera que en el juicio contencioso administrativo se viola el principio en cita; toda vez, que son excesivos los requisitos y formulismos con los cuales debe presentarse una demanda, o cualquier otro escrito.

Asimismo si bien es cierto, en la presentación de la demanda se advierte que se puede requerir al actor en caso de que exista una omisión en los requisitos del escrito o en los documentos anexos a la demanda, también se percibe, que dicho aclaración o requerimiento sólo contempla para omisión de requisitos o documentos; pero que ocurre si la demanda es oscura o irregular, no habrá tal requerimiento, con lo cual se disminuirían las defensas del actor y no existiría Seguridad Jurídica.

Efectivamente de los artículos 14, y 20 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se desprende la violación a dicho principio y para explicarlo más ampliamente y proponer una reforma se transcribirán los preceptos citados.

En cuanto a dichas formalidades se señalan los artículos siguientes:

**ARTÍCULO 14.-** La demanda deberá indicar:

I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.

II. La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación.

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

**IV.** Los hechos que den motivo a la demanda.

**V.** Las pruebas que ofrezca.

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

En caso de que ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.

Se entiende por expediente administrativo el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada. La remisión del expediente administrativo no incluirá las documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas. El expediente administrativo será remitido en un solo ejemplar por la autoridad, el cuál estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo.

**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.

En cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas, o que se afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en un solo escrito.

El escrito de demanda en que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Magistrado Instructor requerirá a los promoventes para que en el plazo de cinco días presenten cada uno de ellos su demanda correspondiente, apercibidos que de no hacerlo se desechará la demanda inicial.

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

En el supuesto de que no se señale domicilio del demandante para recibir notificaciones conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en sitio visible de la propia Sala.

**ARTÍCULO 20.-** El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

- 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 apoya 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.
- V. Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.
- VI. Las pruebas que ofrezca.
- VII. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

De lo anterior citado, en caso de no señalar el Nombre, la Resolución Impugnada o los Conceptos de Impugnación como tales; es decir, la expresión técnico jurídica que se realiza a partir de 3 elementos necesarios, que son: a) la cita del precepto legal aplicable, b) la actuación de la autoridad y c) la afectación que se realizó a la ley en virtud de la actuación de la autoridad, la demanda se desechara por improcedente, sin dar oportunidad a desahogar requerimiento alguno; es decir, a pesar de que en los documentos anexos se advirtiera el nombre del demandante o bien se anexará la resolución impugnada, la Sala que recibe la demanda, no tiene porque formular un requerimiento por oscuridad o irregularidad en el escrito inicial; sino que deberá desechar de plano la demanda, lo cual se traduce en excesivos requisitos y formulismo que por mucho rebasan lo que contempla el Principio de Formalismo Moderado.

Por lo que se refiere al lugar para oír y recibir notificaciones tampoco existe requerimiento alguno, simplemente si existe irregularidad en el señalamiento de dicho domicilio se aplica la sanción correspondiente.



Así mismo por lo que se refiere a la Contestación de la demanda no se hace referencia alguna si llegaren a existir omisión de requisitos, a lo único que alude es al no señalamiento de nombre y domicilio de los peritos o testigos, en caso de no señalarse se tendrán por no presentadas las pruebas, sin que medie requerimiento alguno.

Por todo lo anterior se considera que existe una flagrante violación al principio multicitado y es por ello y con el afán de hacer de este Procedimiento Contencioso Administrativo un verdadero Proceso que se proponen las reformas a los artículos supracitados.

#### PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD.

El principio de oficiosidad o inquisitivo se caracteriza por las amplias atribuciones que se confieren al juzgador para impulsar el procedimiento contencioso-administrativo, obtener pruebas y buscar la verdad real.

En relación con dicho principio no es sino, hasta este año, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando se contempla dicho principio en el juicio contencioso administrativo en relación con las Diligencias para mejor proveer, lo que se regula en el artículo 41 de dicha ley, al establecer:

Art. 41.- El Magistrado Instructor, hasta antes de que se cierre la instrucción, para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes.

El magistrado ponente podrá proponer al Pleno o a la Sección, se reabra la instrucción para los efectos señalados anteriormente.

## PRINCIPIO DE CELERIDAD.

La rápida solución de los conflictos administrativos evita la incertidumbre en que se encuentran los gobernados inconformes y permite a las autoridades administrativas el ejercicio inmediato de sus funciones.

En el juicio contencioso administrativo el principio de celeridad no se cumple; toda vez, que no existe la rápida solución a los conflictos administrativos, los términos son muy amplios y el efecto de la sentencia no trae consigo que los gobernados inconformes tengan certidumbre respecto al conflicto planteado.

En efecto los artículos 13, 17, 19 y 47 manejan lo siguiente:

**ARTÍCULO 13.-** La demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los plazos que a continuación se indican:

**I.** De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que se dé 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 general impugnada cuando sea auto aplicativa.

**II.** De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para ello deberá prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.

**III.** De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, la demanda podrá enviarse por el Servicio Postal Mexicano, mediante correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante, pudiendo en este caso señalar como domicilio para recibir notificaciones, el ubicado en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción

de la Sala Competente, en cuyo caso, el señalado para tal efecto, deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala.

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año, si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación, incluyendo en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio contencioso administrativo federal se suspenderá hasta por un año. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.

**ARTÍCULO 17.-** Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

**I.** Cuando se impugne una negativa ficta.

**II.** Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.

**III.** En los casos previstos en el artículo anterior.

**IV.** Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

**V.** Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, con las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten.

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, será aplicable en lo conducente, lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 15 de esta Ley.

Si no se adjuntan las copias a que se refiere este artículo, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Si el promovente no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX del artículo 15 de esta Ley, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

**ARTÍCULO 18.-** El tercero, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la

contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

Deberá adjuntar a su escrito, el documento en que se acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca y el cuestionario para los peritos. Son aplicables en lo conducente los cuatro últimos párrafos del artículo 15.

**ARTÍCULO 19.-** Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

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

Cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente.

**ARTÍCULO 47.-** El Magistrado Instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, se emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción.

**ARTÍCULO 49.-** La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los **sesenta** días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio. Para este efecto el Magistrado Instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los **cuarenta y cinco** días siguientes a aquél en que se dictó dicho acuerdo. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 9o. de esta Ley, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

El plazo para que el magistrado ponente del Pleno o de la Sección formule su proyecto, empezará a correr a partir de que tenga en su poder el expediente integrado.

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota total o parcialmente

en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de **diez** días.

Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados del Pleno, Sección o Sala, el magistrado ponente o instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

De lo anterior se desprende que el simple trámite el juicio contencioso administrativo, lleva 205 días que equivaldría a 11 meses su sustanciación, no obstante lo anterior el cumplimiento de las sentencias no se da eficazmente y también se otorgan plazos muy largos para su cumplimiento, por lo que los gobernados no tienen certeza jurídica en este juicio.

Es por ello que se sugiere un juicio con términos más breves, máxime que en el mismo, ni siquiera se debe celebrar Audiencia, quedando el trámite de la manera siguiente:

PRESENTACION DE DEMANDA  
TERMINO PARTICULAR 20 DIAS  
TERMINO AUTORIDAD 2 AÑOS

CONTESTACION DE DEMANDA  
TERMINO 20 DIAS

AMPLIACION DE DEMANDA  
TERMINO 10 DIAS

CONTESTACION A LA AMPLIACION  
TERMINO 10 DIAS

ALEGATOS  
TERMINO 3 DIAS

SENTENCIA  
TERMINO PROYECTO 30 DIAS  
TERMINO SENTENCIA 45 DIAS

## PRINCIPIO DE ESCRITURA

De conformidad con las normas que rigen a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, resulta irrelevante la comparecencia personal de las partes en el proceso, quienes pueden hacerlo a través de los individuos autorizados para recibir notificaciones, que cuentan con amplias facultades de participación en juicio. Inclusive, en el desahogo de la audiencia no es indispensable la asistencia de las partes, las que están en posibilidad de presentar sus alegatos por escrito.

En efecto el juicio contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es eminentemente escrito, no existe Audiencia y en contadas ocasiones se presenta el desahogo de una prueba testimonial, cabe señalar que los autorizados se rigen por lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece lo siguiente:

**ARTÍCULO 5o.-** Ante el Tribunal no procederá la gestión de negocios. Quien promueva a nombre de otra deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación, en su caso.

La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones. La representación de los menores de edad será ejercida por quien tenga la patria potestad. Tratándose de otros incapaces, de la sucesión y del ausente, la representación se acreditará con la resolución judicial respectiva.

La representación de las autoridades corresponderá a las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en su Reglamento o decreto respectivo y en su caso, conforme lo disponga la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Tratándose de autoridades de las Entidades Federativas coordinadas, conforme lo establezcan las disposiciones locales.

**Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines.**

**ARTÍCULO 7o.-** Los miembros del Tribunal incurren en responsabilidad si:

**I.** Expresan su juicio respecto de los asuntos que estén conociendo, fuera de las oportunidades en que esta Ley lo admite.

**II.** Informan a las partes y en general a personas ajenas al Tribunal sobre el contenido o el sentido de las resoluciones jurisdiccionales, antes de que éstas se emitan y en los demás casos, antes de su notificación formal.

**III. Informan el estado procesal que guarda el juicio a personas que no estén autorizadas por las partes en los términos de esta Ley.**

**IV.** Dan a conocer información confidencial o comercial reservada.

De lo anterior se advierte que necesariamente para tener acceso a la revisión de un expediente en el juicio contencioso administrativo federal se necesita ser Licenciado en Derecho, de otra manera no puede ser autorizado para oír y recibir notificaciones en dicho proceso, lo cual es violatorio del principio antes citado; ya que, ni siquiera en el Juicio de Amparo se tiene tanto rigorismo al nombrar autorizados para oír y recibir notificaciones, toda vez que en este Juicio Federal se puede nombrar a cualquier persona para imponerse de autos.

En nuestro Juicio Contencioso Administrativo no se da ni siquiera información sobre el asunto que se este tramitando si no se tiene la calidad de licenciado en derecho, lo cual es excesivo; ya que necesariamente tendré que contratar un abogado para que lleve dicho juicio.

El personal del tribunal tiene que acatarlo de manera estricta ya que se determina inclusive responsabilidad para los mismos, cuando no cumplan con lo citado.

Se propone la reforma al último párrafo del artículo 5 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

**PRINCIPIO DE GRATUIDAD**

Conforme a este lineamiento, son totalmente gratuitos los servicios que proporcionan los Tribunales de los Contencioso Administrativo existentes en las entidades federativas. Su legislación prohíbe en forma expresa la existencia de gastos y costas jurisdiccionales.

Este principio también conocido como el de ECONOMIA PROCESAL alude tanto al ahorro en costos, como de tiempo y energía en recursos humanos, es decir, consiste en el establecimiento de las reglas necesarias que permitan que la decisión que resuelva el conflicto de intereses planteado se dicte con el menor gasto y empleo de recursos humanos, y en el menor tiempo posible.

Actualmente el artículo 6 de la nueva Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo prevé la condenación en costas, pero sólo a favor de la autoridad, lo cual hace que se rompa con el principio en estudio y con el principio de igualdad por las razones siguientes:

El artículo 6 dispone:

**ARTÍCULO 6o.-** En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan.

Únicamente habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios.

Para los efectos de este artículo, se entenderá que el actor tiene propósitos notoriamente dilatorios cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de la resolución impugnada, se beneficia económicamente por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento, siempre que los conceptos de impugnación formulados en la demanda sean notoriamente improcedentes o infundados. Cuando la ley prevea que las cantidades adeudadas se aumentan con actualización por inflación y con alguna tasa de interés o de recargos, se entenderá que no hay beneficio económico por la dilación.

La autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se



allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata. Habrá falta grave cuando:

I. Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.

II. Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.

III. Se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de esta Ley.

La condenación en costas o la indemnización establecidas en los párrafos segundo y tercero de este artículo se reclamará a través del incidente respectivo, el que se tramitará conforme lo previsto por el cuarto párrafo del artículo 39 de esta Ley.

En el presente caso, se advierte la violación del principio en cuestión; toda vez, que si bien el artículo antes citado establece que en el juicio contencioso administrativo no habrá condenación en costas y que cada parte se hará responsable de sus gastos, señala una excepción a favor de la autoridad demandada para que la misma si pueda reclamar costas.

Por lo que se refiere a este principio el juicio contencioso administrativo resultará oneroso para los particulares que lo intentarán máxime que el mismo se lleva a cabo por la actuación ilegal de la autoridad y en el presente caso el juicio más que proteger a los particulares, protege a las autoridad, con lo cual se advierte otra violación de este artículo pero al principio de igualdad; toda vez, que nunca se trata como partes a los sujetos de este juicio; sino que siguen siendo particular y autoridad.

## PRINCIPIO DE CONCENTRACIÓN

Además que dicho principio implica que, en su totalidad, las cuestiones incidentales que surjan dentro del proceso se resuelvan en la sentencia definitiva, al mismo tiempo que se deciden las cuestiones incidentales.

En el juicio contencioso administrativo tenemos Incidentes de Previo y Especial Pronunciamiento los cuales paralizan el proceso para resolverse en una sentencia interlocutoria y son los siguientes:

**ARTÍCULO 29.-** En el juicio contencioso administrativo federal sólo serán de previo y especial pronunciamiento:

- I. La incompetencia en razón del territorio.
- II. El de acumulación de juicios.
- III. El de nulidad de notificaciones.
- IV. La recusación por causa de impedimento.
- V. La reposición de autos.
- VI. La interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

Existen otros Incidentes que se resuelven en la Sentencia definitiva y son:

INCIDENTE DE FALSEDAD DE DOCUMENTOS

INCIDENTES DE COSTAS

PRINCIPIO DE CONGRUENCIA

En cumplimiento del principio de congruencia, las sentencias serán congruentes tanto consigo mismas, como con las litis. Por un lado, las sentencias no deben comprender determinaciones contrarias entre sí, y por otro, han de sujetarse a lo alegado y probado por las partes, sin conceder más de lo pedido, ni tampoco omitir o adicionar alguna de las cuestiones planteadas. Desde luego, el deber oficial para suplir la deficiencia de la queja, constituye una importante salvedad a tal directriz.

En la materia fiscal sólo puede darse la Deficiencia de la Queja conforme a lo siguiente y a hacer valer de oficio la Incompetencia del Funcionario que emitió el acto impugnado o la ausencia total de fundamentación y motivación del acto impugnado.

El artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone en su párrafo tercero dispone:

**ARTÍCULO 50.-** Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

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

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

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

## PRINCIPIO DE IGUALDAD DE LAS PARTES

Quiere decir que las partes deben recibir exactamente el mismo trato por parte del Juez al momento de hacer valer sus derechos y ejercer sus defensas.

En relación con este principio, existe una serie de artículos que viola flagrantemente el mismo; toda vez, que el trato que se da a las partes en este juicio no es de actos y demandado; sino de particular y autoridad y máxime si

se trata de la materia fiscal, por lo que se señalarán diversos preceptos que lo violan y que a continuación se detallan

**ARTÍCULO 5o.-** Ante el Tribunal no procederá la gestión de negocios. Quien promueva a nombre de otra deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación, en su caso.

La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones. La representación de los menores de edad será ejercida por quien tenga la patria potestad. Tratándose de otros incapaces, de la sucesión y del ausente, la representación se acreditará con la resolución judicial respectiva.

La representación de las autoridades corresponderá a las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en su Reglamento o decreto respectivo y en su caso, conforme lo disponga la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Tratándose de autoridades de las Entidades Federativas coordinadas, conforme lo establezcan las disposiciones locales.

Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines.

Se considera que en el último párrafo de este artículo existe la desigualdad para las partes; toda vez, que mientras a los particulares o sus representantes le señalan que deben autorizar a licenciados en derecho como autorizados, para las autoridades sólo se señala que pueden nombrar delegados sin que se obliguen a que dichos autorizados sean licenciados en derecho, la falta de precisión en dicho artículo trae como consecuencia la inequidad en el juicio; toda vez, que el mismo puede prestarse a interpretaciones por parte de los juzgadores.

**ARTÍCULO 6o.-** En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan.

Únicamente habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios.

Para los efectos de este artículo, se entenderá que el actor tiene propósitos notoriamente dilatorios cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de la resolución impugnada, se beneficia económicamente por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento, siempre que los conceptos de impugnación formulados en la demanda sean notoriamente improcedentes o infundados. Cuando la ley prevea que las cantidades adeudadas se aumentan con actualización por inflación y con alguna tasa de interés o de recargos, se entenderá que no hay beneficio económico por la dilación.

La autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata. Habrá falta grave cuando:

- I. Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.
- II. Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.
- III. Se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de esta Ley.

La condenación en costas o la indemnización establecidas en los párrafos segundo y tercero de este artículo se reclamará a través del incidente respectivo, el que se tramitará conforme lo previsto por el cuarto párrafo del artículo 39 de esta Ley.

La inequidad en el precepto citado es evidente al permitir sólo la condenación en costas al particular y no así a la autoridad, si bien, señala una indemnización, las hipótesis que se contemplan, ya se encuentran reguladas en el artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, por lo que, la desigualdad es manifiesta al permitir que sólo pague los gastos del juicio el particular y no así la autoridad, dándole a esta mayor ventaja, cuando en el juicio se habla de partes que deben considerarse con los mismos derechos y obligaciones.

**ARTÍCULO 13.-** La demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los plazos que a continuación se indican:

- I. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que se dé 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 general impugnada cuando sea auto aplicativa.

II. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para ello deberá prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.

III. De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

La desigualdad en este precepto se encuentra en la fracción III que establece el término para la presentación de la demanda para la autoridad; ya que, se le otorgan 5 años para poder interponer el juicio contencioso administrativo, mientras que para el particular en los términos de la fracción I del mismo ordenamiento se le dan tan sólo 45 días para demandar, es evidente dicha desigualdad que atiende al simple hecho de que se trata de particulares y de autoridades.

**ARTÍCULO 20.-** El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

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 apoya 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.

**V.** Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.

**VI.** Las pruebas que ofrezca.

**VII.** En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

En este caso la desigualdad es para el demandado; ya sea, el particular o la autoridad; toda vez que no contempla requerimiento alguno en cuanto a los requisitos de la contestación o de la ampliación, en relación con el artículo 15 de la Ley en cita que si prevé un requerimiento en caso de omisión de requisitos.

## **PRINCIPIO DE IMPULSIÓN PROCESAL**

De capital importancia, este principio implica que son las partes actora y demandada quienes en forma exclusiva deben impulsar las etapas que componen al proceso. En efecto, corre de cuenta de ellas que las diversas etapas que componen el proceso se sucedan con la regularidad necesaria. Si las partes no se preocupan por sostener la buena marcha del juicio, éste corre el riesgo de paralizarse y, en su caso, de extinguirse por caducidad de la instancia, a consecuencia de la inactividad registrada durante cierto tiempo.

Sin embargo en materia fiscal no existe la Caducidad de la Instancia; toda vez que el juicio contencioso administrativo se rige por el principio de oficiosidad, el cual implica se aún sin el consentimiento de las partes el asunto se resuelva con el fin de llegar a la verdad material; toda vez que esta en juego el interés fiscal, el interés colectivo, frente a simples intereses particulares.

#### **4.17 PROPUESTA DE REFORMA A DIVERSOS ARTICULOS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

Con el fin de que el Juicio Contencioso Administrativo sea un verdadero proceso que tenga como fin el administrar justicia se proponen las reformas siguientes para acatar los principios expuestos en el presente trabajo:

##### **PRINCIPIO DE FORMALISMO MODERADO**

Por lo que se refiere a este principio se propone la reforma al párrafos segundo y tercero del artículo 14 que establece:

**ARTÍCULO 14.-** La demanda deberá indicar:

- I.     \_\_\_
- II.    \_\_\_
- III.   \_\_\_
- IV. \_\_\_
- V.    \_\_\_
- \_\_\_
- \_\_\_
- VI. \_\_\_
- VII. \_\_\_
- VIII. \_\_\_
- \_\_\_
- \_\_\_

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

En el supuesto de que no se señale domicilio del demandante para recibir notificaciones conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo o se



desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en sitio visible de la propia Sala.

**DEBE DECIR:**

**ARTÍCULO 14.-** La demanda deberá indicar:

IV. \_\_\_

V. \_\_\_

VI. \_\_\_

IV. \_\_\_

V. \_\_\_

\_\_\_

\_\_\_

\_\_\_

VI. \_\_\_

VII. \_\_\_

VIII. \_\_\_

\_\_\_

\_\_\_

**Cuando la demanda fuere oscura o irregular o se omitan los requisitos señalados en las fracciones II, III, IV, V, VI, VII y VIII, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que la aclare, corrija o complete dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.**

En el supuesto de que no se señale domicilio del demandante para recibir notificaciones conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo o se desconozca el domicilio del tercero, **se requerirá a fin de que de cumplimiento en los términos del párrafo anterior y en caso de no hacerlo** las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en sitio visible de la propia Sala.

Por lo que se refiere a este artículo y con el fin de respetar el principio en estudio se propone:

El artículo 20 actual establece:

**ARTÍCULO 20.-** El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

I. \_\_\_

II. \_\_\_

III. \_\_\_

IV. \_\_\_

V. \_\_\_

VI. \_\_\_

VII. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

El artículo 20 debe establecer:

**ARTÍCULO 20.-** El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

I. \_\_\_

II. \_\_\_

III. \_\_\_

IV. \_\_\_

V. \_\_\_

VI. \_\_\_

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

**Cuando se omitan los requisitos señalados, para la contestación o la contestación a la ampliación, se procederá de conformidad con el artículo 14 párrafos segundo y tercero.**

## PRINCIPIO DE CELERIDAD

En relación con el respeto a este principio se señalan los artículos cuya modificación se propone:

**ARTÍCULO 13.-** La demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los plazos que a continuación se indican:

I. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que se dé 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 general impugnada cuando sea auto aplicativa.

II. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para ello deberá prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.

III. De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

**ARTÍCULO 17.-** Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

**ARTÍCULO 18.-** El tercero, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

**ARTÍCULO 19.-** Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

**ARTÍCULO 47.-** El Magistrado Instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, se emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción.

**ARTÍCULO 49.-** La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los **sesenta** días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio. Para este efecto el Magistrado Instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los **cuarenta y cinco** días siguientes a aquél en que se dictó dicho acuerdo. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 9o. de esta Ley, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

El plazo para que el magistrado ponente del Pleno o de la Sección formule su proyecto, empezará a correr a partir de que tenga en su poder el expediente integrado.

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota total o parcialmente en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de **diez** días.

Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados del Pleno, Sección o Sala, el magistrado ponente o instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

En respeto al principio de Celeridad los artículos reformados quedarían de la manera siguiente:

**ARTÍCULO 13.-** La demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los plazos que a continuación se indican:

**I.** De **veinte** siguientes a aquél en el que se dé 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 general impugnada cuando sea auto aplicativa.

**II.** De **veinte** días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para ello deberá prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.

**III.** De **dos** años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

**ARTÍCULO 17.-** Se podrá ampliar la demanda, dentro de los **diez** días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

**ARTÍCULO 18.-** El tercero, dentro de los **veinte** días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

**ARTÍCULO 19.-** Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los **veinte** días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de **diez** días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

**ARTÍCULO 47.-** El Magistrado Instructor, **cinco** días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de **tres** días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de **tres** días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, se emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción.

**ARTÍCULO 49.-** La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los **cuarenta y cinco** días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio. Para este efecto el Magistrado Instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los **treinta** días siguientes a aquél en que se dictó dicho acuerdo. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 9o. de esta Ley, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

El plazo para que el magistrado ponente del Pleno o de la Sección formule su proyecto, empezará a correr a partir de que tenga en su poder el expediente integrado.

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota total o parcialmente en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de **cinco** días.

Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados del Pleno, Sección o Sala, el magistrado ponente o instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

PRESENTACION DE DEMANDA

TERMINO PARTICULAR 20 DIAS

TERMINO AUTORIDAD 2 AÑOS

CONTESTACION DE DEMANDA

TERMINO 20 DIAS

AMPLIACION DE DEMANDA

TERMINO 10 DIAS

CONTESTACION A LA AMPLIACION

TERMINO 10 DIAS

ALEGATOS

TERMINO 3 DIAS

SENTENCIA

TERMINO PROYECTO 30 DIAS

TERMINO SENTENCIA 45 DIAS

VOTO PARTICULAR 5 DIAS

PRINCIPIO DE ESCRITURA

**ARTÍCULO 5o.-** Ante el Tribunal no procederá la gestión de negocios. Quien promueva a nombre de otra deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación, en su caso.

La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones. La representación de los menores de edad será ejercida por quien tenga la patria potestad. Tratándose de otros incapaces, de

la sucesión y del ausente, la representación se acreditará con la resolución judicial respectiva.

La representación de las autoridades corresponderá a las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en su Reglamento o decreto respectivo y en su caso, conforme lo disponga la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Tratándose de autoridades de las Entidades Federativas coordinadas, conforme lo establezcan las disposiciones locales.

**Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines, los cuales deberán ser licenciados en derecho. Asimismo las partes podrán nombrar a cualquier persona para que sólo se imponga de autos.**

#### PRINCIPIO DE GRATUIDAD

Con el fin de respetar este principio se propone la reforma siguiente:

El Artículo 6° establece en su segundo párrafo:

Artículo **6o.-** En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan.

**Únicamente habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios.**

Para los efectos de este artículo, se entenderá que el actor tiene propósitos notoriamente dilatorios cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de la resolución impugnada, se beneficia económicamente por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento, siempre que los conceptos de impugnación formulados en la demanda sean notoriamente improcedentes o infundados. Cuando la ley prevea que las cantidades adeudadas se aumentan con actualización por inflación y con alguna tasa de interés o de recargos, se entenderá que no hay beneficio económico por la dilación.

La autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata. Habrá falta grave cuando:

I. Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.

II. Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.

III. Se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de esta Ley.

La condenación en costas o la indemnización establecidas en los párrafos segundo y tercero de este artículo se reclamará a través del incidente respectivo, el que se tramitará conforme lo previsto por el cuarto párrafo del artículo 39 de esta Ley.

DEBE DECIR:

**ARTÍCULO 6o.-** En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan.

Pasando los actuales cuarto párrafo, fracciones I, II y III y quinto párrafo a un artículo 6-A y establecer lo siguiente:

**ARTÍCULO 6-A.-** La autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata. Habrá falta grave cuando:

I. Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.

II. Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.

III. Se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de esta Ley.

La condenación en costas o la indemnización establecidas en los párrafos segundo y tercero de este artículo se reclamará a través del incidente respectivo, el que se tramitará conforme lo previsto por el cuarto párrafo del artículo 39 de esta Ley.

PRINCIPIO DE IGUALDAD

Para el respeto de este principio se proponen las siguientes reformas:

Artículo 5 último párrafo que establece:

**ARTÍCULO 5o.-** \_\_

—

—

Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e



interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines.

Artículo 5 último párrafo debe decir:

**ARTÍCULO 5o.-** \_\_

—

—

Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. **Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines, los cuales deberán ser licenciados en derecho.** Asimismo las partes podrán nombrar a cualquier persona para que sólo se imponga de autos.

Por lo que hace al artículo 6 con el fin de respetar el principio de igualdad se propone derogar todo el artículo a excepción de su primer párrafo que establece:

**ARTÍCULO 6o.-** En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan.

Este artículo es el que más dificultad ofrece; toda vez, que si bien el término de interposición de la demanda es excesivo para la autoridad, también consideramos que equipararlo al del particular sería imposible, por lo que se propone una reducción en el mismo, para quedar como sigue:

El artículo 13 en su fracción III establece:

**ARTÍCULO 13.-** La demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los plazos que a continuación se indican:

I. —

II. \_

III. De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido

efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Consideramos que debe señalar:

**ARTÍCULO 13.-** La demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los plazos que a continuación se indican:

I. –

II. \_

III. De dos años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Por lo que se refiere a este precepto, lo que se debe reformar es lo siguiente.

Reformar la fracción VII para quitar la sanción que existe y adicionar un último párrafo que establezca:

**ARTÍCULO 20.-** El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

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 apoya 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.

**V.** Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.

**VI.** Las pruebas que ofrezca.

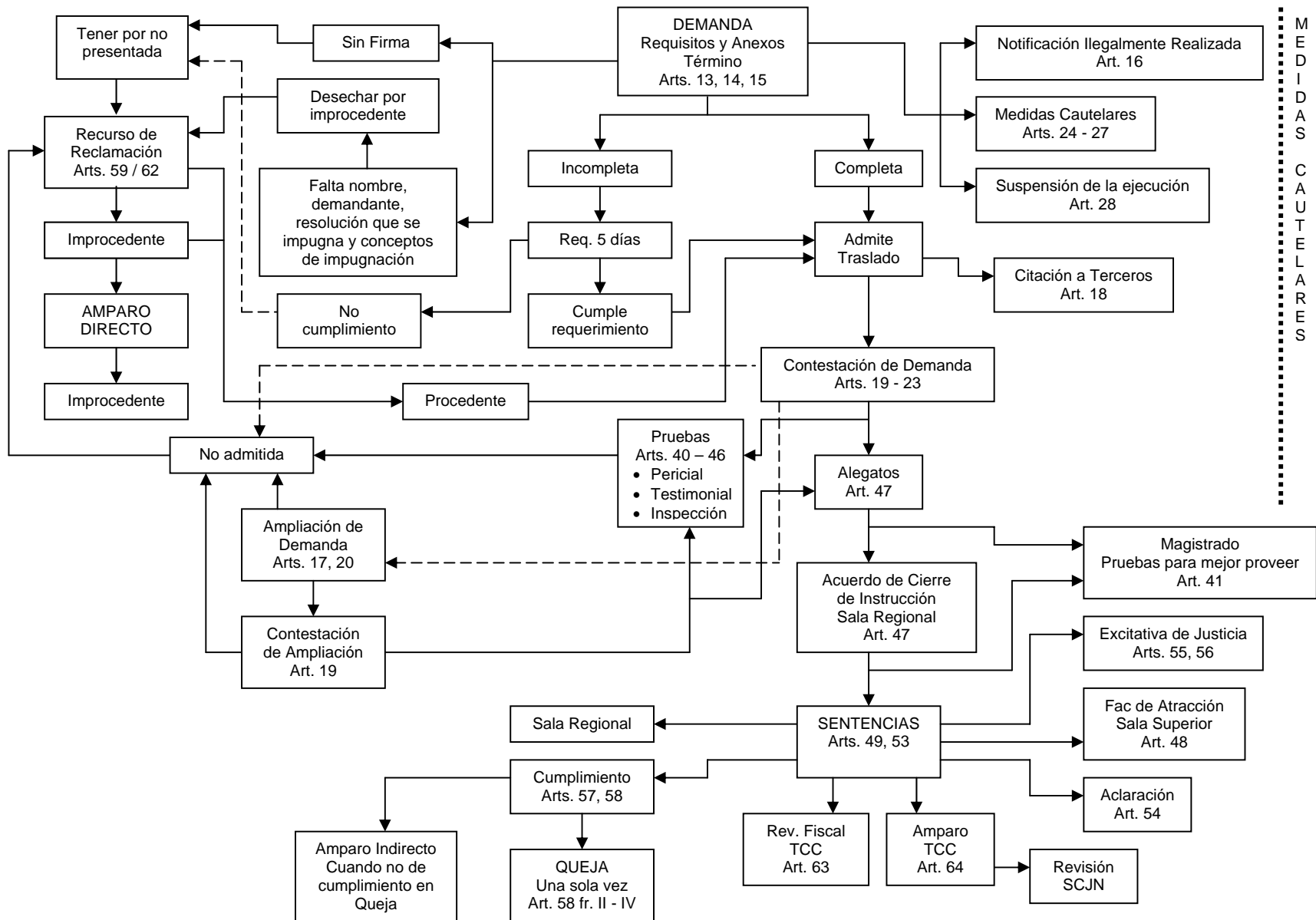
**VII.** En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

**DEBE DECIR:**

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

Cuando se omitan los requisitos señalados, para la contestación o la contestación a la ampliación, se procederá de conformidad con el artículo 14 párrafos segundo y tercero.

**PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
 Art. 1º - 79 Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo



MEDIDAS CAUTELARES  
 SUSPENSION DE LA EJECUCION DEL ACTO IMPUGNADO  
 INCIDENTES DE PREVIOS Y ESPECIALES PRONUNCIAMIENTOS

## CONCLUSIONES

1.- Los Principios Procesales se pueden considerar como las bases necesarias que deben fundamentar el desarrollo lógico y justo de un proceso, con el mero fin de que éste sea considerado como tal, y con ello se logre una eficaz administración de justicia.

2.- De los Principios Procesales que se estudian en el Proceso en General podemos señalar que las siguientes bases son las aplicables en el Juicio Contencioso Administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo:

- INSTANCIA DE PARTE.
- FORMALISMO MODERADO.
- OFICIOSIDAD.
- CELERIDAD.
- CONCENTRACIÓN.
- CONGRUENCIA.
- ESCRITURA.
- GRATUIDAD.
- IGUALDAD DE LAS PARTES.
- IMPULSIÓN PROCESAL.

3.- Cada uno de los principios citados en la conclusión anterior son vulnerados en el Juicio Contencioso Administrativo Federal; toda vez, que este juicio nunca deja de tener la particularidad de ser un proceso en el cual existe una autoridad y un particular y nunca un actor y un demandado.

4.- El inicio del procedimiento contencioso administrativo solamente es posible a instancia de parte, a través de la presentación del escrito de demanda. El órgano jurisdiccional no puede en ningún caso iniciar de oficio dicho procedimiento.

De conformidad con el principio resumido en líneas anteriores en el Procedimiento Contencioso Administrativo existe una variante en cuanto al principio de instancia de parte.

En dicho Juicio se advierte que tanto en la materia administrativa; así como en la materia fiscal el principio de instancia de parte no sólo atenderá a que los gobernados puedan dar inicio al procedimiento contencioso administrativo con el fin de demandar la invalidez de los actos administrativos; sino también serán las autoridades las que gocen del derecho de acción y puedan ser parte actora en el aludido juicio, presentando el escrito de demanda en el cual se pretenda anular una resolución favorable a los contribuyentes o administrados, es por ello, que el principio en comento no sólo atenderá a los particulares; sino también va referido a las autoridades que pretenden dejar sin efectos una resolución favorable a los gobernados y que afecte el interés colectivo del Estado.

5.- El principio de formalismo moderado, señala que se deberán observar exclusivamente las formalidades esenciales que exige el artículo 14 de la Constitución Federal, evitando las solemnidades y trámites burocráticos, que complican y retardan la adecuada solución de las controversias administrativas.

En acatamiento de este postulado, el juicio administrativo no debe convertirse en una cadena de fórmulas sacramentales y trampas procesales, que en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de los derechos de los particulares.

Así pues en el presente trabajo se considera que en el juicio contencioso administrativo se viola el principio en cita; toda vez, que son excesivos los requisitos y formulismos con los cuales debe presentarse una demanda, o cualquier otro escrito.

Asimismo si bien es cierto, en la presentación de la demanda se advierte que se puede requerir al actor en caso de que exista una omisión en los requisitos del escrito o en los documentos anexos a la demanda, también se percibe, que dicho aclaración o requerimiento sólo contempla para omisión de requisitos o documentos; pero que ocurre si la demanda es oscura o irregular,

no habrá tal requerimiento, con lo cual se disminuirían las defensas del actor y no existiría Seguridad Jurídica.

6.- El principio de oficiosidad o inquisitivo se caracteriza por las amplias atribuciones que se confieren al juzgador para impulsar el procedimiento contencioso-administrativo, obtener pruebas y buscar la verdad real.

En relación con dicho principio no es sino, hasta este año, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando se contempla dicho principio en el juicio contencioso administrativo en relación con las Diligencias para mejor proveer, lo que se regula en el artículo 41 de dicha ley, al establecer: El Magistrado Instructor, hasta antes de que se cierre la instrucción, para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes.

7.- La rápida solución de los conflictos administrativos evita la incertidumbre en que se encuentran los gobernados inconformes y permite a las autoridades administrativas el ejercicio inmediato de sus funciones.

En el juicio contencioso administrativo el principio de celeridad no se cumple; toda vez, que no existe la rápida solución a los conflictos administrativos, los términos son muy amplios y el efecto de la sentencia no trae consigo que los gobernados inconformes tengan certidumbre respecto al conflicto planteado.

El simple trámite del juicio contencioso administrativo, lleva 205 días que equivaldría a 11 meses su sustanciación, no obstante lo anterior el cumplimiento de las sentencias no se da eficazmente y también se otorgan plazos muy largos para su cumplimiento, por lo que los gobernados no tienen certeza jurídica en este juicio.

Es por ello que se sugiere un juicio con términos más breves, máxime que en el mismo, ni siquiera se debe celebrar Audiencia.

8.- De conformidad con las normas que rigen al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resulta irrelevante la comparecencia personal de las partes en el proceso, quienes pueden hacerlo a través de los individuos autorizados para recibir notificaciones, que cuentan con amplias facultades de participación en juicio.

En efecto el juicio contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es eminentemente escrito, no existe Audiencia y en contadas ocasiones se presenta el desahogo de una prueba testimonial.

9.- Los servicios que proporciona el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son totalmente gratuitos su legislación prohíbe en forma expresa la existencia de gastos y costas jurisdiccionales.

Este principio también conocido como el de ECONOMIA PROCESAL alude tanto al ahorro en costos, como de tiempo y energía en recursos humanos, es decir, consiste en el establecimiento de las reglas necesarias que permitan que la decisión que resuelva el conflicto de intereses planteado se dicte con el menor gasto y empleo de recursos humanos, y en el menor tiempo posible.

Actualmente el artículo 6 de la nueva Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo prevé la condenación en costas, pero sólo a favor de la autoridad, lo cual hace que se rompa con el principio en estudio y con el principio de igualdad.



10.- El principio de Concentración principio implica que, en su totalidad, las cuestiones incidentales que surjan dentro del proceso se resuelvan en la sentencia definitiva, al mismo tiempo que se deciden las cuestiones incidentales.

En el juicio contencioso administrativo tenemos Incidentes de Previo y Especial Pronunciamiento los cuales paralizan el proceso para resolverse en una sentencia interlocutoria, por lo que se considera que no se cumple con el principio en estudio.

11.- En cumplimiento del principio de congruencia, las sentencias serán congruentes tanto consigo mismas, como con las litis. Por un lado, las sentencias no deben comprender determinaciones contrarias entre sí, y por otro, han de sujetarse a lo alegado y probado por las partes, sin conceder más de lo pedido, ni tampoco omitir o adicionar alguna de las cuestiones planteadas. Desde luego, el deber oficial para suplir la deficiencia de la queja, constituye una importante salvedad a tal directriz.

En la materia fiscal sólo puede darse la Deficiencia de la Queja en cuanto a la cita de los preceptos legales y a hacer valer de oficio la Incompetencia del Funcionario que emitió el acto impugnado o la ausencia total de fundamentación y motivación del acto impugnado.

12.- El principio de igualdad se traduce en que las partes deben recibir exactamente el mismo trato por parte del Juez al momento de hacer valer sus derechos y ejercer sus defensas.

En relación con este principio, existe una serie de artículos que violan flagrantemente el mismo; toda vez, que el trato que se da a las partes en este juicio no es de actor y demandado; sino de particular y autoridad y máxime si se trata de la materia fiscal, por lo que hace dudar de la justicia que se administra en el mismo por la naturaleza de dicho juicio.

13.- El principio de Impulsión Procesal implica que son las partes actora y demandada quienes en forma exclusiva deben impulsar las etapas que componen al proceso. En efecto, corre de cuenta de ellas que las diversas etapas que componen el proceso se sucedan con la regularidad necesaria. Si las partes no se preocupan por sostener la buena marcha del juicio, éste corre el riesgo de paralizarse y, en su caso, de extinguirse por caducidad de la instancia, a consecuencia de la inactividad registrada durante cierto tiempo.

Sin embargo en juicio contencioso administrativo no tiene aplicación dicho principio; toda vez que no existe la Caducidad de la Instancia; ya que el juicio contencioso administrativo se rige por el principio de oficiosidad, el cual implica se aún sin el consentimiento de las partes el asunto se resuelva con el fin de llegar a la verdad material; toda vez que esta en juego el interés fiscal, el interés colectivo, frente a simples intereses particulares.

## BIBLIOGRAFÍA

1. **Alcalá-Zamora y Castillo Niceto.** Estudios de Derecho Procesal, UNAM, México 1978.
2. **Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto.** Derecho Procesal Mexicano, 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1985.
3. **Gómez Lara Cipriano.** Teoría General del proceso, Editorial Harla, México, 1990.
4. **De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga.** Instituciones de derecho Procesal Civil, Octava edición, Editorial Porrúa, México 1969.
5. **Dorante Tamayo, Luis,** Elementos de Teoría General del Proceso, 3ª edición, Editorial Porrúa S.A., México 1990.
6. **Ovalle Favela, José.** Teoría General del Proceso, 5ª edición, Editorial Colección Textos Universitarios.
7. **Pallares Eduardo.** Derecho Procesal Civil Mexicano, Editorial Porrúa, México 1964.
8. **Vizcaya Dávalos, José.** Teoría General del Proceso, 5ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 2002.
9. **Armienta Calderón, Gonzalo Manuel.** El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Editorial Textos Universitarios, S.A., México 1977.
11. **Briseño Sierra, Humberto.** Derecho Procesal Fiscal, El Régimen Federal Mexicano, 2ª edición, Editor y Distribuidor, México 1975.

12. **Arreola Ortiz, Leopoldo R.** La Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco Años, 1ª edición, Depto de Publicaciones Amores, México 1982
13. **Burgoa Orihuela, Ignacio.** El juicio de Amparo, 38ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 2001.
14. **Burgoa Orihuela, Ignacio.** Las Garantías Individuales. 33ª edición actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México 2001.
15. **Carrillo Flores, Antonio.** La Justicia Federal y la Administración pública, 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1973.
16. **Carrillo Flores Antonio.** La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México, Editorial Porrúa, S.A., México 1939.
17. **Fraga, Gabino.** Derecho Administrativo., 38ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1998.
18. **Lares, Teodosio.** Lecciones de Derecho Administrativo. editado por la Dirección General de Publicaciones, Primera reimpresión, UNAM, México, 1978.
19. **Lucero Espinosa, Manuel** Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1995.
20. **Margain Manautou, Emilio.** De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, 10ª edición corregida y aumentada, Editorial Porrúa, S.A., México 2001.

21. **Nava Negrete, Alfonso.** Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, México 1959.
22. **R. Bielsa,** Sobre lo Contencioso Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1954.
23. **Rendón Huerta, Teresita,** Seis Estudios Especiales en Torno a la Jurisdicción Contencioso Administrativo, Editor Orlando Cárdenas, S.A. de C.V., México 1991.
24. **Sánchez Hernández, Mayolo.** Opúsculo sobre Derecho Fiscal, 1ª edición, Editorial Olguín, S.A., México 1983.
25. **Sánchez León, Gregorio.** Derecho Fiscal Mexicano, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1994.
26. **Santamaría Pastor, Juan Alfonso.** Principio de Derecho Administrativo, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., España 1990.
27. **Treviño Garza, Adolfo J.** Tratado de Derecho Contencioso Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1997.
28. **García Maynez, Eduardo.** Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, México, 2000
29. **Vazquez Alfaro, José Luis;** Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano, Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas México, 1992.

30. **Fix Zamudio, Héctor**, Introducción a la Justicia Administrativa en el ordenamiento mexicano, Editorial Colegio Nacional de México, 1983.
31. **Heduán Virués, Dolores**, Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación, Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, 1971
32. **De La Cueva, Arturo**, Derecho Fiscal, Editorial Porrúa; México; 1999.
33. **Couture, Eduardo J.**, Fundamentos De Derecho Procesal Civil, Ediciones De Palma, Buenos Aires ,Argentina, Tercera edición , 1990.
34. **Kelley Harnández, Santiago A.** Teoría del Derecho Procesal, 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001.
35. **Arellano García, Carlos.** Teoría General del Proceso, 13ª ed., Ed. Porrúa, México, 2004.
36. **Carnelutti, Francesco.** Instituciones de Derecho Procesal Civil, Traducción y compilación de Enrique Figueroa Alfonso, Biblioteca Clásicos del Derecho, V. 5, Ed. Harla, México, 1997,
37. **Becerra Bautista, José.** El Proceso Civil en México, 16ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999.
38. **Torres Estrada, Alejandro.** El Proceso Ordinario Civil, Ed. Oxford, México, 2001,
39. **Niceto Alcalá- Zamora y Castillo** “El antagonismo juzgador-partes: situaciones intermedias y dudosas” Estudios de teoría general e historia del proceso, UNAM, México, 1974.

40. **Giuseppe Chiovenda**, Principios de Derecho Procesal Civil, traducción, Jose Csais y Santaló, Reus, Madrid, 1977, T. II.
41. **Suprema Corte de Justicia de la Nación**, Manual del Justiciable Elemento de Teoría General del Proceso, México 2004.
42. **Instituto de Investigaciones Jurídicas**. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 13<sup>a</sup> ed., Ed. Porrúa, 2001.
43. **Gidi Villareal. E.** “El Sistema de Impartición de Justicia Administrativa”. Ponencia presentada en el Primer Simposium sobre justicia administrativa en Jalapa, Ver. Julio. 1990.
44. **Gordillo A. Agustín**. Tratado de Derecho Administrativo parte General. Tomo II. Buenos Aires. Edic. Macchi. 1980.
45. **Escola, Jorge Héctor**. Tratado General de Procedimiento Administrativo. 2<sup>a</sup> edición. Buenos Aires. Edit. Depalma. 1981.

#### **LEGISLACIÓN:**

Código Federal de procedimientos Civiles, Editorial Sista, S.A. de C.V., México 2006.

Código Fiscal de la Federación, Editorial Ediciones Fiscales, décimo primera edición, México 2006.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A., México 2006.

Ley de Amparo, Editorial Porrúa, S.A., México 2005

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, Legislación Fiscal

Ley Federal de Derechos de los Contribuyentes

Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Veracruz de  
Ignacio la Llave

Código de Procedimientos Administrativo para el Estado de Veracruz de  
Ignacio la Llave

#### **OTRAS FUENTES:**

Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, 5ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1966.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 6ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 2000.

De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho, Vigésimo séptima edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1999.

Instituto De Investigaciones Jurídicas De La Universidad Nacional Autónoma De México. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I. Editorial Porrúa, México D. F. 2001, P. 822

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuadernos Procesales del Tribunal Fiscal de la Federación. Año IV, Marzo 2001.



Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México. Tomo II, 1982.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, N° 45, 3ª Época, Año IV, Septiembre de 1991.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario para Conmemorar el XXV Aniversario de la Ley de Justicia Fiscal, Ley expedida por el Congreso de Apatzingan en 1815, Número extraordinario, México, D.F.

Diario Oficial de la Federación

## **JURISPRUDENCIA**

IUS 2006

Compilación de Justicia Fiscal y Administrativa, 2005

## **DE INTERNET**

<http://www.scjn.gob.mx>

<http://www.sat.gob.mx>