



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LA NO POSIBILIDAD DE ACLARACIÓN DE
LA DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL. (ARTÍCULO 14 DE LA
LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO).**

T E S I S

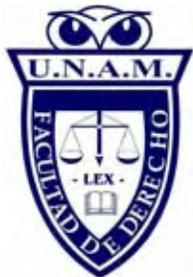
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOSÉ ANTONIO CASTILLO AGUILERA

ASESOR:

DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO



MÉXICO D.F.

2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

SUEÑO IMPOSIBLE

*Con fe, lo imposible soñar
Al mal, combatir sin temor.
Triunfar, sobre el miedo invencible.
En pie, soportar el dolor.*

*Amar, la pureza sin par.
Buscar la verdad del error.
Vivir con los brazos abiertos.
Crear en un mundo mejor.*

*Ese es mi ideal, la estrella alcanzar
No importa cuan lejos se pueda encontrar.
Y luchar por el bien, sin dudar ni temer.
Y dispuesto al infierno arrostrar, si lo ordena el deber.*

*Y yo sé, que si logro ser fiel a mi sueño ideal.
Estará mi alma en paz al llegar, de mi vida el final.*

*Y será este mundo mejor.
Si hubo quien, soportando el dolor.
Luchó hasta el último aliento...*

¡POR SER SIEMPRE FIEL A SU IDEAL!

Año 2008.

AGRADECIMIENTOS

Al tridente celestial que me ha acompañado toda mi vida.

DIOS.

El Padre todopoderoso que lo puede todo. Quien cuidó de mí desde pequeño y que con sus obras la vida me ha entregado un sinfín de alegrías y venturas; pero también diversidad de tristezas y desventuras que conforme al paso de los días, me han hecho ser cada vez más fuerte aún en los momentos más complicados de mi vida.

En quien he puesto mi confianza absoluta, sabedor de que él, me hará justicia. Esa justicia que busco todos los días y que el día de hoy, frente a ti, este triunfo que tanto anhelé, se me ha dado por añadidura.

Dios, quiero decirte que nunca dudes que en ti espero y en ti confío; serás mi pastor por el resto de mis días y nada me faltará.

Con toda devoción y amor esta pequeña ofrenda para ti.

LA VIRGEN MARÍA.

Madre de todos los hombres; quien con su manto sagrado, ha sido mi protección y resguardo cuando yo me he sentido triste y solo.

Tú, quien has hecho de mí un buen ser humano, abnegado hijo, desinteresado amigo, incansable estudiante y dedicado profesionalista.

Enséñame a siempre dar gracias por todo lo que tengo, por aquello que no he tenido y también por aquello que con ahínco y desvelo, lograré por mi bien y de toda aquella gente que me rodea.

Ruega siempre por mí, que yo siempre recurriré a ti.

JESUCRISTO.

El maestro del camino, la verdad y la vida; mi mejor amigo, mi mejor confidente y el mejor hermano en espíritu que cualquiera pueda tener.

Me has enseñado a cada instante que aquel que es de corazón humilde y tiene hambre y sed de justicia, Dios, tu padre, le cumplirá la promesa a su deseo. Y te quiero decir que con gozo, él ha cumplido mi petición. Hazme desde hoy, no solamente un Licenciado en Derecho más, un abogado más, un profesionalista del derecho más; hazme ser un instrumento para llevar fe, esperanza y caridad a la gente que necesitará de mí.

Guíame con sabiduría para llevarles buenas noticias y dame fortaleza para soportar junto con ellos la incertidumbre.

**A USTEDES, MI HUMILDE REVERENCIA
Y ETERNA VENERACIÓN.
AMÉN.**

A ustedes, mis seres queridos.

FAMILIA AGUILERA LUGO.

(Tía Emma y Chuchín)

Mi segunda familia. Gracias por todo su apoyo, cariño, amor y sobretodo la confianza que siempre me han tenido. Con su fuerza moral, he podido levantarme una vez más para seguir creyendo en mí y cumplir mis objetivos. No fallaré.

Mi querido Chuchín: Siempre contarás conmigo. Tienes un ejemplo más de que cuando se quiere, se puede. Ánimo y sigue adelante. No te detengas ante nada ni ante nadie.

FAMILIA SÁNCHEZ JIMÉNEZ.

(Tía Carmen, Germán, Tere y Tío Ernesto)

De ustedes recibí mucho. Mamá Pina estaría orgullosa de verme hasta donde he llegado. Gracias por sus consejos, palabras de aliento y el impulso que me dieron para llegar a esta meta. La familia, siempre estará unida, no lo duden.

FAMILIA ESQUIVEL JIMÉNEZ.

(Tía Gloria, Tía Guille, Tío Chato, Tío Rodolfo (+), Mariana y Gabriel)

Mi familia recibió tantas atenciones de ustedes; ahora serán todas ellas correspondidas. Gracias por su siempre apoyo y lealtad a mi causa y proyecto. Siempre estaré cuando me necesiten.

FAMILIA LERA BACA.

(Tía María Elena, Tío Eduardo, Chucho y Eddy)

He comprobado las maravillas que Dios ha puesto sobre ustedes y soy fiel testigo de eso. Con cariño, este logro que tanto esperaban. Gracias por estar conmigo y con mis dos mamás.

FAMILIA BLANCO JIMÉNEZ.

(Tía Paty, Tío Miguel, Luis, Miguelito y Rodrigo)

Josefo logró la meta. Pero aquí comienza todo. Gracias por su apoyo y consejos. Dondequiera que esté mi Tía Queta, estaría orgullosa.

FAMILIA AGUILERA SALAZAR.

(Tío Pepe, Tía María Luisa, Alejandro, Gerardo, Luis, Mónica y los nenes Greco y Diego)

Como muestra de afecto y cariño para todos ustedes, diciéndoles que con fuerza de voluntad y mucho corazón, se pueden lograr las cosas tiendo siempre fe. Gracias por el apoyo proporcionado.

A los recintos que me dieron formación.

COLEGIO MÉXICO PRIMARIA, INSTITUTO MÉXICO SECUNDARIA Y EL CENTRO UNIVERSITARIO MÉXICO (C.U.M.).

Doce años en sus aulas, fueron de mi niñez y adolescencia un cúmulo lleno de aprendizaje, satisfacciones, risas y recuerdos maravillosos.

Hoy un marista de corazón, ha culminado una trayectoria académica que inició en 1986 y que adquirió muchos conocimientos, los cuales, están reflejados en este último paso.

En sus ideales y valores, me forje; en sus enseñanzas, me hice aprendiz de metas; en su gente, conocí el significado de la amistad; en sus maestros, valoré el significado del estudio.

Gracias por el privilegio de haber pertenecido a ustedes. Pero sobre todo, gracias por lo que sigo recibiendo de ustedes. ¡¡San Marcelino Champagnat, ruega por nosotros!!

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (U.N.A.M.)

Patrimonio Cultural de la Humanidad.

La mayor satisfacción y privilegio de toda mi vida escolar, es ser integrante de la comunidad de la Máxima Casa de Estudios.

¡Qué puedo decir de la institución de educación superior que me dio todo!... Que soy orgullosamente UNAM. Por mis venas, corre sangre azul; la sangre azul de los prístinos fundadores que siempre respetaron la universalidad de ideas y la libertad de pensamiento ausente de toda restricción, que le han dado el lugar a la UNAM que hoy se merece; y mi rostro dorado, que refleja la lucha, la entrega, la devoción, la ilusión y la misión que me encomienda, no solo para ser grande en mi profesión, sino que me compromete a enaltecer a mi patria en todo momento como universitario.

Para mi Universidad: siempre entonaré tu himno en tu honor dondequiera que me encuentre y con favor tuyo, acepta con humildad este trabajo, porque recibí de ti, la mejor instrucción para llegar al fin de mi academia. Gracias.

FACULTAD DE DERECHO

La casa de los mejores juristas de México. Cuna de grandes maestros y profesionales del Derecho. Institución que nos enseña a meditar sobre el significado de la norma jurídica y nos hace comprender el espíritu de las leyes. Quien me enseñó que el Derecho se aprende ESTUDIANDO, pero se ejerce PENSANDO. Y eso me inculcaron todos (as) mis maestros (as) a estudiar el Derecho en todas sus aristas, para profundizarlo en todas sus dimensiones. Momentos inolvidables tuve al paso de cada uno de los semestres que recorrí para llegar a terminar mi carrera.

Mi querida Facu: Hoy llegan los recuerdos a mi mente de toda lo sucedido. Es por eso que te pido que desde hoy, me permitas ser un portador del conocimiento profundo del Derecho que tú, en cada cátedra, me diste y representarte con orgullo ante la sociedad y mostrarle la grandeza de la institución... de mi institución. ¡¡Robo, Fraude y Cohecho...ARRIBA LA FACULTAD DE DERECHO!!

A quienes se han adelantado en el camino.

MAMÁ PINA. (+)

La mamá más buena que pudo haber tenido la familia. La famosa "Terrible". Quien con un grito, todos estábamos firmes y quien con una mirada, teníamos tranquilidad y saber que todo estaría bien. Tantas navidades e inicios de nuevo año en las cuales gracias a ti, teníamos la certeza de que la familia estaría siempre unida no importando nuestros puntos de vista diversos.

Me pediste nunca darme por vencido, "que cumpliera con ellas" (mi mamá y mi abuelita); y yo te prometí antes de que te reunieras con nuestro Padre Dios, que así lo haría y que también, llegaría hasta el final y alcanzar el nivel más alto; y a la familia, me la echaría a cuestras y los ayudaría a todos. Desde el día de hoy, cuenta con eso. En tu memoria, este trabajo por todo lo que recibí de ti. Un beso dondequiera que estés.

ABUELO JOSÉ. (+)

A pesar de que no te conocí físicamente, tantas cosas me han platicado de ti abuelo que te agradezco el que hoy día tenga una madre tan padre y un tío Jesús a toda madre. Tantas veces que te iba a visitar que siempre te dije que llegaría a donde yo me lo propusiera. Este es el comienzo. Sólo te pido que me sigas acompañando y ayúdame a vencer "a todos los indios patarajada" que se interpongan en mi camino. Un abrazo a donde estés y sigue cuidando a toda tu familia, la que siempre te recuerda con cariño.

TÍA ENRIQUETA. (+)

La Súper Tía Queta. Quien como tú que daba todo sin esperar nada a cambio. En eso siempre nos parecimos tú y yo. Cómo recordar mis cumpleaños: siempre fuiste la primera en estar ahí. Tú también compartiste tantas veces mis éxitos y mis alegrías, como los tropiezos y fracasos. Pero eso sí, con unos ricos y deliciosos waffles y chocolate todo eso era siempre especial para mí.

Nunca se me va a olvidar la última vez que te vi. Las palabras que me dijiste "Tú eres lo que nos queda. Triunfa y sigue adelante, por ti, por tus mamás y por la familia".

Muchas cosas pasaron desde tu ausencia. Pero aún así, jamás se me olvidó lo que me dijiste. Y este el primer paso para ese anhelado triunfo que buscábamos hace mucho tiempo.

Cómo me gustaría que estuvieras aquí para ver a dónde llegué. Pero sé que dondequiera que estés, estarás orgullosa de mí y además, sé que estarás ahí en ese momento especial de mi vida. Un beso también a ti.

TÍO ANDRÉS. (+)

La mejor palabra para definirte es que siempre fuiste un GUERRERO DE LA VIDA. Siento que muchas veces no llegábamos a entender todo aquello que pensabas y hacías. Pero al final, muchas de ellas eran porque así debían ser para ti y otras tantas porque así las quisiste. Y siempre hiciste las cosas a tu manera, bien o mal, pero así eran. Y eso siempre admiré de ti. Ahora el espíritu del guerrero me acompaña para seguir adelante.

A USTEDES:

Les pido que juntos, derribemos este día el muro de una buena vez por todas y llegue la prosperidad y armonía para todos nosotros y que tanto quisieron.

A MIS AMIGOS.

SATORU (EL CHINO).

ORSON (EL PAVO).

MARTIN (EL CHAZZ).

SERGIO (CHONITO).

ENRIQUE (PADROTEDDY)

BRENDA (PACHIS)

CLAUDIA UGARTE (CLAU)

¡Que tiempos aquellos de la prepa! Pero siempre habrá Centro Universitario México e Instituto Miguel Ángel para todos nosotros. La vida ha hecho que cada uno de nosotros, tomáramos caminos diversos y sendas de gloria algo ásperas y difíciles. Muchas veces pensamos que estaríamos juntos compartiendo las buenas como las malas. Sin embargo las circunstancias del destino han maniobrado en nuestra contra para que no sea así. Sin embargo, yo confío en el tiempo y que algún día, tarde que temprano volveremos a reunirnos para compartir los tiempos de antaño y hablar sobre los éxitos presentes y futuros que estarán más cerca de nosotros.

Porque nosotros, que seguiremos luchando hasta el último aliento... POR SER SIEMPRE FIELES A NUESTROS IDEALES. Hoy, he conseguido MI SUEÑO IMPOSIBLE.

A MIS AMIGAS (OS) DE LA FACULTAD:

Karla Patricia Alemán Torres, Clara Cabañas Robles, Berenice Fuentes Pérez, Arlene González Santos, Erika Italia Torres Espidío, Wendolín Saucedo Gutiérrez, Amira Estefanía Hernández, Alejandra Rico Serrano, Karina Munive Dorantes, Belem Bolaños, Angélica Cisneros Jiménez, Luz Cobian Lorenzo, Magali Analís Flores, Azucena Hernández López, Miriam López Gallardo, Leticia Miranda Piliado, Citlali Morales, Gabriela Nieto, Jacqueline Santos Portela, Elvira Mora, Ruth Olvera Cortés, Laura Orozco, Belén Sánchez, Fabiola Mendoza García, Miriam Herrera, Natyelli Jerónimo, Nidia Alarcón Mares, Verónica San Juan, Nelly Toxqui, y Sinthia.

Manuel Alejandro Aley Martínez, Mauricio Javier Flores, Alejandro Bravo Ángeles, José Alberto Alvarado Moreno, Eduardo Domínguez Argueta, Oscar Ilizaliturri, David Sánchez Chávez, Israel López Pérez, Jorge Molina, José Antonio Acevedo, Roberto Carlos Montero Pérez, Roberto Sánchez Ramírez, Néstor Cabrera, Edwin Cuitlahuac Ramírez, Jorge Vázquez, José Anastasio Parra, Antonio Ruiz Alegría, Nimrod Mijael Champo, Julián Pablo Pedroza, Andresuco, Erick Alain Sánchez y Sánchez, Alex Soto Mata, Jesús López, Daniel Villamar, David Flores, Leo García, Omar Perez Rul, Rafael Cabrera, y Adan Cira.

LOS MEJORES DE LOS MEJORES.

¡¡VIVA LA AMISTAD, LARGA VIDA, ÉXITO PARA TODOS!!

GRACIAS POR COMPARTIR SU TIEMPO Y EXPERIENCIA, POR SU INCONDICIONAL APOYO, POR SUS SABIOS CONSEJOS, PERO SOBRETUDO, GRACIAS POR DARMÉ LA OPORTUNIDAD DE SER SU AMIGO.

A quienes hicieron posible esta realidad.

Dra. Margarita Palomino Guerrero.

Maestra: Gracias primero que nada por enseñarme a redactar un trabajo, por hacerme investigador y estudioso de la ley, por ayudarme a ser apasionado del Derecho Fiscal, por compartir sus conocimientos conmigo, por cada sesión a la que acudía con usted no sólo a revisar correcciones y entregar avances, por su sapiencia que siempre corregía mis ideas, por ser ejemplo para mí en lo futuro. Pero sobretodo GRACIAS POR CONCEDERME EL PRIVILEGIO DE DIRIGIR MI TESIS DE LICENCIATURA. La mejor asesora de tesis que pude tener para culminar este trabajo. Gracias de todo corazón y la llevare siempre en mi mente.

Lic. Miguel Ángel Vázquez Robles.

Sin usted no hubiera podido aterrizar tantos conceptos e hipótesis que tenía para comenzar y hoy terminar mi tesis profesional. Pero también le agradezco profundamente el que haya creído en este trabajo y defender al igual que yo esta idea fundamental que esperemos prospere y rinda frutos en el futuro. Recordaré aquellas charlas amenas impartidas en el Seminario para que pudiera estudiar, investigar, desarrollar y sobretodo comprender mi tema. Gracias.

Lic. Fernando Pérez Arredondo.

Notario Público No. 12 del Distrito Federal.

Mi querido Licenciado Fernando: Más que mi jefe, usted es y seguirá siendo MI MAESTRO y sobretodo MI AMIGO. Usted que siempre me dijo que el estudio es la mejor herramienta para poder tener un futuro exitoso y lleno de prosperidad y que los sacrificios y privaciones, también son instrumentos para tener lo que uno quiere. Tanta razón tuvo cuando me regañaba corrigiendo mis errores, porque después de eso, sabe que hoy puedo hacer las cosas mucho mejor y que me permitirá llegar al camino al que usted ya llegó. Como le dije, de usted seguiré aprendiendo en el estudio y en la vida, porque es mi ejemplo. Gracias por ayudarme cuando más lo necesitaba y apoyarme moralmente para acabar esta tesis.

Recuerde esto todos los días, porque se hará realidad: "Acto seguido, el Licenciado José Antonio Castillo Aguilera, manifestó que será Notario Público del Distrito Federal, porque al efecto, tiene al mejor mentor que cualquier aspirante al ejercicio de la función notarial puede tener consigo: El Notario Público número doce del Distrito Federal, el señor Licenciado Fernando Pérez Arredondo".

Pero también... para todos (as) aquellos (as) que directa o indirectamente han intervenido en estos 27 años, que la vida hizo que los (las) conociera y que hoy, por circunstancias o caminos diversos que fueron tomados, ya no se encuentran para compartir este éxito, también a ustedes, jamás olvidaré cada uno de aquellos momentos que pasamos, donde juntos, fuimos grandes en la derrota y humildes en la victoria. Pero siempre creyeron en que lo lograría. Su espíritu me guió para llegar a esta meta. Pero también me guiará ahora que la verdadera batalla comienza para mí. A TODOS... MUCHAS, MUCHAS GRACIAS.

"AD ASTRA PER ASPERA" (Hacia las estrellas, por el camino difícil).

A USTÉDES...
LOS PILARES
FUNDAMENTALES DE MI
VIDA

Este espacio, esta especialmente reservado para ustedes.

Mamá.

Hoy llegó el día mamá. Tanto le pedimos a Dios por este triunfo que gracias a su infinito poder y misericordia, me dio la oportunidad de terminar mi carrera y luego hacer mi tesis para finalmente presentar mi examen profesional ante mis sinodos.

Como lo dije antes ¡Qué madre tan padre tengo! Tú, quien a pesar de todas las cosas pudiste encaminarme hacia mi triunfo y detenerme cuando cometía errores y fuiste la única persona que estuvo y seguirá estando de forma incondicional en mis victorias, pero sobretodo en mis derrotas... Tú, a quien en muchas ocasiones rechazaba porque era necio y creía que lo que hacía estaba bien hecho, aún así supiste perdonarme. Tú, que cuando me decías que me equivocaba y seguía de testarudo en la misma, al final, junto con mis lágrimas en el rostro me las enjugabas y me acogías en tu cálido abrigo de una madre siempre fiel. Tú, que cuando los demás no podían conmigo, me abrías la puerta y me escuchabas. Tú, quien aguantaste cada una de mis mentiras y embustes y que gracias a ti, rectifiqué porque mi éxito no lo puedo construir por encima de nada ni de nadie. Tú, que cuando reflejaba tristeza por algún fracaso o alguna pérdida, me hacías reír hasta que la tristeza me abandonaba...

Llegó el día mamá... Voy por él y no me detendré ante nada ni ante nadie. Eso sí, acompáñame y pídele a Dios por mí, que yo siempre pediré por ti. ¡Te quiero mucho mamá! Gracias por darme la vida; pero sobretodo por la vida que tengo hoy gracias a ti.

Mamá Isaura.

Tu le decías a Dios que te diera licencia para verme aunque sea hasta la primaria... y llegó el fin de la primaria; y llegó el fin de la secundaria; y llegó el fin de la preparatoria; y llegó el fin de la universidad; y llegó mi graduación; pero... ¿Qué crees?... llegó mi titulación y el inicio de alcanzar el nivel más alto.

Dios te ha dado la licencia para ver mucho más allá de lo que esperabas, porque él sabía bien que yo quería que vieras el momento de tomar en mis manos ese triunfo para lograr el progreso no solo para mí, sino para ti y para mi mamá y para toda la familia.

Quiero decirte que todo lo que llevo en la sangre que es el coraje, el empuje, la fuerza, la destreza, la habilidad, la valentía, la visión y sobretodo las agallas para lograr mis propósitos, te lo debo a ti. Cada cena, cada comida, cada desayuno que teníamos oportunidad de compartir en aquellos momentos de crisis, cuando te daba coraje de cómo pasaban las cosas conmigo, me hacía recordar la frase del Quijote de la Mancha "Yo soy aquel para quienes están guardados los peligros, las grandes hazañas y los valerosos hechos"

Bueno, pues ten por seguro que estoy listo para los afrontar los peligros y las adversidades; ten por seguro que haré grandes cosas y sobretodo que los hechos harán que obtenga lo que yo quiera. Porque mi decisión para alcanzar el éxito es lo suficientemente poderosa. Gracias mamá por también cuidar de mi a todas horas y gracias por apoyarme, por confiar en mí y porque la vida que tengo, es también gracias a ti ¡Te quiero mucho!

Tío Jesús.

El mejor ejemplo de padre que tengo. Con todo y que seas mi tío, eres mi papá. Eres mi ejemplo en trabajo, constancia, y sobretodo responsabilidad para sus cosas. Pero bueno, aquí esta mi tesis profesional que todos los fines de semana que me veías preguntabas y preguntabas. He cumplido... pero esto no queda aquí y lo he reiterado, es el inicio. Como tú me lo dijiste es beneficio para mí y creo que es algo que siempre entendí, pero hasta ahora comprendí. Gracias por tu siempre apoyo cuando lo necesitaba y también por perdonarme muchas veces mis faltas y errores. Porque eso es lo que hace un padre, el perdonar a su hijo y aunque no soy tu hijo de sangre, es como si lo fuera.

Tendré presente en cualquiera de mis actos que siempre hay que hablar con la verdad, ser honesto con uno mismo y con los demás, poner los pies en la tierra y trabajar día con día para que le vaya bien a uno.

Gracias Tío por todo lo que has hecho por mi abuelita, por mi mamá y sobretodo por mí... Por ser un tío "A toda madre".

José Antonio Castillo Aguilera.
1986-2008



*La vida, es un misterio.
La vida, es una permanente intriga.
La vida, es un movimiento constante
que no tiene principio, ni tiene un fin.
Hoy, puedo decir que hice lo que más quería,
haciéndome feliz a cuanto más yo vivía.
Ya no me importa el pasado que es caprichoso y a la vez insolente.
Pero menos el futuro que sólo es asunto de la muerte.
Claro, cada día que pasaba, yo comprobaba aquello que sospechaba.
Y puedo decir con orgullo y entusiasmo que:*

La vida, es una fiesta... si uno hace lo que realmente ama.

*“Luego sale mi otro yo que no teme tanto.
Es alguien que... pide más...
Que quiere ir más allá...
Porque al ir mas allá, cuando ya no resistes,
eso es lo que hace diferente tu vida”.*
(Rocky IV)

*“¿Crees que un hombre puede cambiar su destino?
Yo creo que un hombre hace lo que puede...
Hasta que verdaderamente se le revela”.*
(El último Samurai)

*“Que el fracaso no te sobrecoja,
si tu decisión para alcanzar el éxito
es lo suficientemente poderosa”.*
(El vendedor más grande del mundo)

INDICE

INTRODUCCION.----- |

CAPITULO I

EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

PAG.

1.1 Antecedentes Históricos.	1
1.1.1 Origen del Tribunal Contencioso Administrativo.	5
1.1.2 Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo (Ley Lares).	8
1.1.3 Constitución de 1857.	10
1.1.4 Tesis de Vallarta.	11
1.1.5 Ley de Justicia Fiscal de 1936.	14
1.1.6 Código Fiscal de la Federación de 1938.	20
1.1.7 Código Fiscal de la Federación de 1967.	23
1.1.8 Código Fiscal de la Federación de 1981.	25
1.2 Base Constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	27
1.3 Estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	35
1.3.1 Organización.	36
1.3.2 Competencia.	42
1.3.3 Competencia por Territorio.	44
1.3.4 Competencia Material.	49
1.4 Modificación a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	
Cambio de Denominación.	51
1.5 Fundamento del Juicio Contencioso Administrativo Federal.	52
1.5.1 Ley de Justicia Fiscal de 1936.	54

1.5.2 Código Fiscal de la Federación de 1938.	56
1.5.3 Código Fiscal de la Federación de 1967.	57
1.5.4 Código Fiscal de la Federación de 1981.	59
1.6 Base Constitucional del Juicio Contencioso Administrativo Federal.	60

CAPITULO II

LOS PRINCIPIOS PROCESALES QUE RIGEN EL JUICIO.

2.1 Principio de Contradicción.	65
2.2 Principio de Concentración.	66
2.3 Principio de Igualdad de las partes.	67
2.4 Principio de Disposición.	69
2.5 Principio de Inmediación.	71
2.6 Principio de Eventualidad.	72
2.7 Principio de Preclusión.	73
2.8 Principio de Probidad.	76
2.9 Principio de Economía Procesal.	77
2.10 Principio de Adquisición Procesal.	78
2.11 Principio de Substanciación.	79
2.12 Principio de Congruencia de las Sentencias.	80
2.13 Principio de Seguridad Jurídica.	82

CAPITULO III

LA SUBSTANCIACIÓN DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

3.1 Juicio Contencioso Administrativo Federal seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	86
3.1.1 Partes en el Juicio.	92
3.1.2 Improcedencia y Sobreseimiento.	100

3.1.3 Impedimentos y Excusas.	124
3.1.4 De la demanda.	125
3.1.5 De la contestación.	137
3.1.6 Los incidentes.	144
3.1.7 Las pruebas: ofrecimiento, preparación, valoración y desahogo.	161
3.1.8 Cierre de instrucción.	171
3.1.9 La sentencia.	174

CAPITULO IV

ESQUEMA EVOLUTIVO DE LA REGULACIÓN DE LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA DEMANDA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE 1936 A LA FECHA.

Esquema Evolutivo de la regulación de los elementos constitutivos de la demanda del Juicio Contencioso Administrativo de 1936 a la fecha.	189
4.1 Ley de Justicia Fiscal de 1936.	200
4.2 Código Fiscal de la Federación de 1938.	204
4.3 Código Fiscal de la Federación de 1967.	208
4.4 Código Fiscal de la Federación de 1981.	217
4.5 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.	238
4.6 Análisis al Principio Procesal de Igualdad de las Partes con relación al desechamiento de la demanda por improcedente en el Juicio Contencioso Administrativo Federal.	244

CONCLUSIONES.	270
----------------------	------------

BIBLIOGRAFIA.	275
----------------------	------------

INTRODUCCION

En todo Estado de Derecho, existe un sistema normativo que rige su organización y funcionamiento, las relaciones de gobernantes y gobernados, sus obligaciones y derechos recíprocos, así como el límite de la actividad gubernamental, es decir, sus actuaciones o funciones deben ajustarse siempre al principio de legalidad.

Así, los actos y resoluciones de la Administración Pública Federal, deben ser emitidos por autoridad competente en forma escrita, fundada y motivada. Se deben dar a conocer a sus destinatarios para cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento y así presumir válidos sus actos, o de lo contrario, los particulares, podrán impugnarlos vía Recurso Administrativo, Juicio de Nulidad o Juicio de Amparo.

En este contexto, el sistema de Justicia Fiscal y Administrativa que nos rige contempla que el Juicio de Nulidad, debe ser en forma pronta y expedita en los plazos y condiciones que establezcan las leyes, de conformidad con el artículo 17 de nuestra constitución.

Sin embargo, en la actualidad el sistema de impartición de justicia en materia Administrativa, se encuentra frente a una saturación considerable de asuntos y problemas en el propio proceso fiscal.

Bajo este contexto, cabe referir que en enero del año dos mil seis, entró en vigor la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que sustituyó al Título VI del Código Fiscal de la Federación, ordenamiento que contenía los lineamientos para poder entablar el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En él, se conservaron varios preceptos y otros fueron modificados para, teóricamente, darle cierta claridad al propio Juicio Contencioso Administrativo.

Dicho juicio en cuanto a su inicio, desarrollo y conclusión, se sigue de la misma forma que se venía regulando. Sin embargo, se ha visto afectado el principio de equidad entre las partes debido a que en el propio proceso fiscal, se establecen distinciones entre el particular y el FISCO Federal, ya que por una parte, el FISCO Federal tiene el tiempo

necesario para desarrollar una exitosa defensa, obteniendo resolución favorable a su causa en contra de los particulares y a su vez, cuenta con todos los elementos de derecho para argumentar y validar sus posicionamientos; mientras que el particular afectado en su esfera jurídica por un lado, tiene menor tiempo y elementos para gestionar una buena defensa y además si su escrito de demanda carece de ciertos requisitos o estos están incompletos, su demanda será desechada por improcedente, situación que consideramos injusta.

Así, a lo largo de 4 capítulos, referimos la problemática y planteamos alternativas de solución.

En el Primer Capítulo, desarrollamos los antecedentes históricos que dieron origen al Juicio Contencioso Administrativo, así como al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, comenzando con la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo (o también conocida como la Ley Lares), la cual, fue el primer referente histórico de la instauración del Juicio Contencioso Administrativo y posteriormente con los Códigos Fiscales de la Federación de 1938, 1967 y de 1981.

En el Segundo Capítulo, abordamos cada uno de los Principios Procesales que rigen el Juicio en general, en los cuales se encuentra en mucho la esencia que debe guardar todo el proceso, por lo que referimos las definiciones de varios procesalistas para tener un criterio más amplio.

El Tercer Capítulo, trata la substanciación del Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir, las diversas etapas que lo conforman.

Finalmente en el Capítulo Cuarto, desarrollamos un esquema evolutivo de los diversos elementos que constituyen el Juicio Contencioso Administrativo, desde la Ley de Justicia Fiscal y Administrativa de 1936 hasta la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo de 2006, con un tratamiento específico a los requisitos que debe contener la demanda, mismos que se establecen en el artículo 14 de la multicitada ley, porque es aquí donde consideramos que de manera arbitraria la figura jurídica de la

PREVENCION paulatinamente fue decreciendo conforme el legislador reformaba la disposición, todo esto, en detrimento del gobernado.

Por lo que afirmamos que hoy en día se hace la prevención de manera limitada a diferencia de lo contemplado en la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y los Códigos Fiscales de la Federación de 1938,1967 y en el Código Fiscal de la Federación de 1981, lo que nos permite afirmar que las disposiciones legales actuales caen en formalismos pasando de notificar la prevención en forma personal al contribuyente a un tajante desechamiento de la demanda por improcedente desde el momento en que se omitan los conceptos de impugnación, la resolución que se impugna y el domicilio fiscal, como elementos torales de todo Juicio Contencioso Administrativo; todo ello a partir del Decreto de Ley que establece, Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones fiscales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1989 para entrar en vigor a partir del día primero de enero de 1990.

Situación que consideramos violatoria de la garantía de audiencia y de los principios de igualdad de las partes y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 17 de la propia Constitución, por lo que proponemos nuevamente, debe permitírsele al demandante aclarar, corregir y completar su demanda, para que finalmente se pueda cumplir la secuela procesal de ser oído y vencido en juicio como se contemplaba en el artículo 36 de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

CAPITULO I

EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

1.1 Antecedentes Históricos.

Los autores contemporáneos, en razón del origen de los sistemas políticos que han dado lugar a la creación de las instituciones de Derecho, particularmente las del Derecho Administrativo y con especial énfasis a los tribunales encargados de impartir justicia administrativa, señalan de forma unánime como dato histórico el que deviene de los sucesos de la Revolución Francesa, por lo que iniciaremos refiriendo algunos aspectos históricos:

Con el triunfo de la Revolución Francesa a través de la “La Ilustración”, este periodo fue caracterizado como un movimiento social y político de aquel tiempo en el que se logró establecer como pilar fundamental la creación del Estado de Derecho liberal y democrático, dando fin así al régimen absolutista que imperaba en Francia. Es decir, el Estado debía tener presente en todas sus instituciones el Principio de División de Poderes, logrando un equilibrio de funciones entre ellos.

Otra aportación fundamental derivada de este movimiento, es el que se logró determinar un principio fundamental de carácter político para la edificación de todo Estado de Derecho: nos referimos a que la ley tendrá supremacía por encima de las instituciones, logrando así someter al Estado al Principio de Legalidad, contenido en la norma de Derecho.

Por consiguiente, los tribunales en materia administrativa de aquel momento nuevamente tendrían fuerza jurisdiccional y de autoridad para impartir justicia, ya que en los tiempos de la Monarquía, se convirtieron en obstrucción jurídica y social para los ciudadanos. Por ello, decidieron que esta división de poderes debía ser fundamento de una nueva política seguida de los principios concebidos en la Revolución Francesa, separando la administración de la función jurisdiccional de los tribunales, incluso prohibiendo a los jueces participar activamente en los asuntos de la administración, ya que en caso contrario, incurrían en delito de prevaricato.¹

No obstante la idea anterior, seguía existiendo un grave vacío legal. Y es que si los jueces ya no participaban en todo lo concerniente a la actividad administrativa, se podía vislumbrar entonces que algún poder de carácter jurisdiccional ya no vigilaría los actos administrativos que decretaba la propia Administración, es decir, nuevamente la Administración que emitía y resolvía sus propios actos administrativos harían entonces que el principio de legalidad consagrado en los postulados de la Revolución Francesa se convirtiera en letra muerta, ya que las pretensiones hechas valer contra la Administración eran ventiladas y dirimidas por ella misma.

Bajo este contexto y para solucionar este conflicto legal, en 1799 Napoleón Bonaparte firma y decreta la Constitución de ese mismo año, creándose un Consejo de Estado que tenía similitudes al extinto Consejo del Rey. La creación de este Consejo de Estado, engloba todas las formaciones que constituían el Consejo del Rey, es decir, era ante todo un Consejo de Gobierno con funciones de asesoría en asuntos políticos y administrativos del Poder Ejecutivo. A pesar de que el antiguo régimen había creado primeramente esta

¹ Cfr **FIX ZAMUDIO**, Héctor. **“Introducción a la Justicia Administrativa en el ordenamiento mexicano”**. Colegio Nacional, México. 1983. pág. 56.

figura, Napoleón dio versatilidad y renovación al funcionamiento, organización y estructura de esta institución.

“No obstante, la experiencia de varios años se comprobó que una justicia administrada por hombres dedicados a la actividad política dejaba mucho que desear, lo cual provocó que en el año de 1799 se creara a inspiración de Napoleón Bonaparte el Consejo de Estado con independencia de los otros organismos del Estado.

Este Consejo de Estado, era ante todo un Consejo de Gobierno, dotado de plena autonomía que se encargaba de la asesoría y consulta de los asuntos de carácter contencioso administrativo político y de casación, además de preparar los proyectos y decisiones que debía formar el Jefe de Estado. Por otra parte se crearon en los departamentos los Consejos de Prefectura con la función de asesorar al prefecto (gobernador) en la misma forma que el consejo de Estado lo hacía respecto del Jefe de Estado”²

A partir de la instauración del Consejo de Estado, mismo que tenía como característica principal que no era propiamente un órgano de carácter judicial; por ende, no tenía competencia jurisdiccional, por que formaba parte del Ejecutivo. Es decir, los asesores de los Consejos de Prefectura ³ aunque estudiaban el caso, lo fundaban y motivaban y por consecuencia proyectaban la resolución, el Ejecutivo unilateralmente tomaba la decisión afirmativa o negativamente, identificándose así el fenómeno de la “justicia retenida” mismo que permanecería hasta 1872.

² GONZALEZ PEREZ, Jesús. *“Derecho Procesal Administrativo Mexicano”*. 2ª. Ed., Porrúa, México. 1997. pág. 363.

³ Entiéndanse como organismos de carácter público que se encargaban de asesorar al jefe del Poder Ejecutivo en materia de conflictos administrativos, donde solo proponían la solución al caso en estudio. No tenían jurisdicción para emitir un fallo, ya que era competencia exclusiva del Ejecutivo. Cfr. GONZALEZ PEREZ, Jesús. Op. Cit. pág. 363.

Fue hasta entonces que para separar los conflictos administrativos de todos los demás rubros que conocía el Consejo de Estado, se crea una Comisión de carácter Contenciosa, la cual se encargaba específicamente de toda la materia contenciosa administrativa presentada ante el Consejo. Y a través de la Comisión Contenciosa, la práctica administrativa sería de mayor celeridad, eficacia y prontitud en sus resoluciones, por lo que entonces cada cual ya tenía en cierto modo delegada sus atribuciones; así pues, mientras el Ejecutivo se limitaba a firmar las resoluciones, el Consejo de Estado imponía sus criterios y argumentos jurídicos donde ya tenía competencia jurisdiccional, tomaba sus propias decisiones como juez de la Administración y ya no como un colegiado de simple asesoría. Este fenómeno fue conocido como “justicia delegada”. Al respecto el maestro Fix Zamudio refiere:

“Ese auge del Consejo de Estado trajo como consecuencia el que mediante la Ley del 24 de mayo de 1872, se le reconociera carácter jurisdiccional y se instalara el sistema de justicia delegada.”⁴

Cabe señalar que el carácter jurisdiccional que se le reconoció precisamente al Consejo de Estado a través de la ley citada con anterioridad fue de carácter especial y no general. Esto significaba que sólo podía conocer de aquellos asuntos que expresamente le otorgara la ley, por lo que los demás asuntos seguían sometidos a la decisión de la misma Administración. Por lo que en 1889, el Consejo de Estado viendo esta limitación a su competencia, puso fin a esta situación a través del fallo conocido como el **ARRET CADOT**, donde el Consejo de Estado se autoconfirió la competencia general en materia contenciosa administrativa, teniendo completa independencia de la jurisdicción en esta materia.

⁴ FIX ZAMUDIO, Héctor. Op Cit. pág. 443.

Posterior a este acontecimiento, el sistema de justicia delegada prevaleció durante todo este lapso de tiempo, dando como resultado que la actividad administrativa iba adquiriendo de manera progresiva y a cada momento una conformación definida y eficaz en todos sus campos de acción.

Por lo anterior, en 1903 el Consejo de Estado francés en aras del progreso a la actividad administrativa y definiendo con claridad los principios generales del derecho administrativo, promulgó un fallo conocido como el **ARRET TERRIER**, donde el Consejo de Estado ya delimitaba la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa y la judicial respectivamente, donde la Administración obraría como persona de derecho público, pudiéndose colocar en las condiciones de un particular, es decir, la Administración además de constituirse como órgano que promovía a favor de los intereses jurídicos y administrativos del Consejo de Estado ante los tribunales administrativos y que procuraba seguir minuciosamente, también podía convertirse en agraviado de las resoluciones que emitía el propio Consejo de Estado, teniendo la posibilidad de acudir ante los propios tribunales administrativos para dirimir cualquier resolución o fallo que pudiera perjudicar sus intereses.⁵

1.1.1 Origen del Tribunal Contencioso Administrativo.

A lo largo del proceso histórico legislativo, la materia contenciosa administrativa y fiscal se ha desprendido de elementos constituidos por las controversias que se dirimen con motivo de pretensiones o acciones de particulares en la búsqueda de reconocimiento indubitable de sus derechos. Ahora bien, cuando éstas garantías del gobernado son realmente transgredidas y violentadas por las autoridades que en materia tributaria o administrativa, a través de atribuciones y facultades que le otorga el poder e imperio del Estado les otorga, casi por lo general siempre afectan la esfera jurídica, social y personal del

⁵ Cfr. **GONZALEZ PEREZ**, Jesús. Op. Cit. pág. 364.

gobernado. Por lo cual, esa disparidad de prerrogativas de ley, deben ser ventiladas ante tribunales administrativos. Pero no solo es determinar protección legal frente a las instituciones amparadas por el poder público del estado, sino que la autoridad jurisdiccional impida que la norma jurídica y los principios de derecho resulten quebrantados en la defensa legal que se intente promover.

Los antecedentes históricos muestran que la materia contenciosa administrativa, incluyendo la materia tributaria, ha sido tratada con incomiable discusión en lo referente a la naturaleza formal de la entidad o entidades ante quien debe ventilarse la controversia. Así, el Contencioso Administrativo conforme a diversas conclusiones y estudios de los tratadistas y especialistas en la materia, se debe entender como un medio de control jurisdiccional de carácter interno que otorga la Administración Pública.

Dentro de los factores que han dado lugar a la existencia de los tribunales en materia administrativa y fiscal, sin duda alguna el Procedimiento Contencioso Administrativo ha contribuido de manera clave y fundamental a su conformación, justificación, establecimiento y función de control de legalidad. Por ello, fue evolucionando la idea de concebir a un órgano jurisdiccional que tuviera autonomía en sus decisiones y por consecuencia, pudiera resolver controversias litigiosas entre los particulares y la autoridad administrativa y así, poder crear dentro de la administración pública la materia contenciosa en donde este tribunal especializado emitiera resoluciones plenas y legítimas frente a aquellas controversias.

En México, se habla como antecedentes de los tribunales administrativos los denominados Tribunales de Hacienda y Cuenta en los tiempos de la Colonia, donde las Audiencias Reales, constituían el elemento más importante en materia jurisdiccional. En las Audiencias Reales, ya se comenzaba a conocer de la materia contenciosa administrativa, ya que a través de los

alcaldes y corregidores a quienes se les tenía delegada la materia judicial, tenían ya la facultad de conocer del recurso de apelación de la materia administrativa, específicamente con relación a la materia contenciosa.

Posteriormente a la consumación de la Independencia de nuestro país, se establece el sistema de los tribunales de carácter administrativo, conocidos hoy día como Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

La constitución de 1824 tuvo un Consejo de Gobierno que en algunos aspectos, contenía elementos semejantes a los que había en el Consejo de Estado francés, gozando de ciertas facultades de consulta y dictamen en ciertos negocios de la Administración Pública. Sin embargo, carecía de facultades jurisdiccionales que tenía el modelo original.

En 1836 con las Siete Leyes Constitucionales, da un giro completo a las atribuciones de los Tribunales Administrativos, ya que ahora formarían parte del Poder Judicial y ya no como órganos de consulta del Ejecutivo, dando lugar a la aparición de los juzgados de Hacienda con competencia específica y limitada. Estas mismas atribuciones y organismos descentralizados, también fueron conservados por las Bases Orgánicas de 1843 para conocer de la materia contenciosa administrativa⁶

Así pues en nuestro país, comenzaban a surgir los elementos jurídicos que permitirían construir y organizar los tribunales en materia administrativa, ya que los esbozos por los cuales se comenzaban a conocer de los recursos administrativos, vislumbraban que los particulares acudieran para dirimir la resolución administrativa que les causaba perjuicio en su esfera jurídica y por

⁶ Cfr. **PONCE GOMEZ**, Francisco y **PONCE CASTILLO**, Rodolfo. *"Derecho Fiscal"*. 10ª. Ed., Editorial Banca y Comercio S.A. de C.V., México. 2005.pag. 284.

tanto el legislador de aquel entonces, comenzaría a preocuparse por establecer ordenamientos jurídicos específicamente en la materia contenciosa administrativa como veremos a continuación, donde evolucionaría paulatinamente este aspecto en particular.

1.1.2 Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo (Ley Lares).

A mediados del siglo XIX, posterior a la promulgación de la Bases Orgánicas de 1843, el avance histórico en el Derecho Mexicano no solo en la rama del Derecho Privado, sino más trascendentalmente en el Derecho Público, dió origen al primer ordenamiento relativo a la Justicia Administrativa en nuestro país para la defensa de los derechos frente a la autoridad administrativa y fiscal y también, para la formación y fundación de lo que hoy conocemos como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El 25 de mayo del año de 1853, se promulga en nuestro país la "**Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo**", que es conocida comúnmente como la "**Ley Lares**". Este primer cuerpo legal, como precursor a la edificación de normas en materia contenciosa administrativa, fue promulgada por el entonces presidente de México, Antonio López de Santa Anna.

Don Teodosio Lares, quien entonces fuera Ministro de Justicia del general Santa Anna, tuvo influjo del sistema Contencioso Administrativo Francés, a través del Tribunal conocido como Consejo de Estado. El Ministro de Justicia Teodosio Lares, elaboró el proyecto de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y que entre otras cuestiones, prohibía a los tribunales judiciales el actuar sobre las cuestiones de la Administración por la independencia de sus actos y sus agentes frente al Poder Judicial, donde existía el Consejo de Estado

que en este entonces tenía el carácter de Tribunal Administrativo y que se encargó de conocer las controversias relativas a obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura y comercio.

Conforme a este desglose general semejante a la legislación francesa de la cual tuvo influencia Teodosio Lares, los artículos primero y cuarto de la citada ley en lo referente a estas determinaciones normativas establecieron lo siguiente:

“Artículo 1º. No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

*Artículo 4º. Habrá en el Consejo de Estado una sección que se conocerá de lo contencioso administrativo. Esta sección se formará de cinco consejeros abogados que nombrará desde luego el Presidente de la República”.*⁷

Dicha ley, provocó sobresalto en el mundo jurídico de aquel entonces, la cual fue impugnada ante los tribunales judiciales federales, y fue declarada inconstitucional, toda vez que uno de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de aquel tiempo, Ignacio L. Vallarta, sostuvo que era violatoria al Principio de División de Poderes consagrada en la Constitución, ya que dentro de su voto particular a esta ley, cuestionaba sobre la compatibilidad que tenía esta ley con la Constitución, ya que no se podía concebir el convocar al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial en una sola persona que fuera juez y a la vez parte de la contienda

⁷ KAYE J., Dionisio y KAYE TRUEBA, Christian. Nuevo Derecho Procesal Fiscal., Themis, México. 2002, pág. 78.

en materia administrativa como lo era el Presidente de la República y cuya facultad concedía este Consejo de Estado, erigido como Tribunal Administrativo.⁸

1.1.3 Constitución de 1857.

Cuando se decretó la inconstitucionalidad de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, declarándose violatoria al Principio de División de Poderes y al promulgarse la Constitución de 1857, con el triunfo sobre los conservadores del partido liberal encabezados por el presidente Benito Juárez, vuelve plenamente el sistema judicialista, donde las controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal y los particulares, eran resueltas por el Poder Judicial de la Federación.⁹

A través de su Normatividad y de conformidad con la fracción I del artículo 97 de esta ley fundamental, nuevamente la materia contenciosa administrativa volvía a ser manejada por medio de Tribunales pertenecientes a la Federación, que les permitía conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales. Entonces, específicamente en su artículo 50 de la Constitución de 1857, “se prohíbe la reunión de dos o más de los poderes en un solo individuo o corporación y que si el Ejecutivo juzgara, vendría a violar el principio de separación adoptado”.¹⁰ Este artículo, coincide con lo dispuesto por el artículo 49 de nuestra actual carta magna, donde para su ejercicio el Supremo Poder de la Federación, debe dividirse en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Pero específicamente en su segundo párrafo, el Poder

⁸ Cfr. **TREVIÑO GARZA**, Adolfo J. *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*. 2ª. Ed., Porrúa, México. 1998, pág. 12.

⁹ Cfr. **ITURBE RIVAS**, Arturo. *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*. Porrúa, México. 2004. pág. 77.

¹⁰ **FRAGA**, Gabino. *Derecho Administrativo*. 43ª. Ed., Porrúa, México. 2003. pág 450.

Ejecutivo hoy día, no puede invadir funciones y facultades que le competen al Poder Judicial, donde a la letra dice:

“No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión...”

En síntesis, al término del período presidencial del general Antonio López de Santa Anna hasta la promulgación de la Constitución de 1857, se había pugnado por la eficacia de la materia contenciosa administrativa, por lo que se restableció el Principio de la División de Poderes, al determinarse nuevamente que las controversias que se susciten por las resoluciones de la Administración Pública en contra de la esfera jurídica del gobernado, eran competencia del Poder Judicial de la Federación. Por lo tanto, la materia contenciosa administrativa era nuevamente competencia del Poder Judicial y ya no del Ejecutivo, como estaba previsto en la Ley Lares.

1.1.4 Tesis de Vallarta.

Don Ignacio L. Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue el único Ministro que se opuso a la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo (“Ley Lares”), y quien con fecha 27 de junio de 1879, sustenta ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia su voto particular donde claramente determina la inconstitucionalidad de aquella ley, por considerarla violatoria al Principio de División de Poderes que establecía la Constitución, ya que argumentaba que al crearse el Tribunal Administrativo, implicaba la reunión de poderes, es decir, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial los reuniría y que sólo era competencia para su ejercicio en materia administrativa en la investidura del Presidente de la República, por lo que partiendo de esta idea,

también determinó que “al ser una Ley injusta y opresiva, los tribunales no podían entrar en competencia de opiniones con el Poder Legislativo, por lo que era necesario recurrir a los representantes populares por la vía electoral” .¹¹ Por esto, la Suprema Corte de Justicia, siguiendo el criterio de Vallarta, la declaró inconstitucional en 1879. Es por ello que, conforme a la oposición que tenía el Ministro Vallarta acerca de aquella ley que contenía el primer antecedente de lo contencioso administrativo, conviene reproducir la parte relativa a su voto particular en comentario.

“Entre nosotros, en nuestra legislación nacional, existe también una ley que consagra esa institución de lo contencioso administrativo. Es la del 25 de mayo de 1853 y su reglamento de la misma fecha, expedidos por el dictador Santa Anna. Pero ¿puede ser compatible con nuestro Código Fundamental semejante institución que hace al Poder administrativo, en ciertos casos, juez de los negocios en que es parte?. Sin analizar en todos sus pormenores esta cuestión porque esto no es del caso, basta para resolverla negativamente la lectura de algunos textos de la Constitución. No puede el Poder Administrativo de la República, juzgar, fallar litigios aunque sean suscitados entre él y los particulares, porque el artículo 5º de esta ley prohíbe que ese Poder y el judicial se reúnan en una persona o corporación. Y los artículos 97 y 98, lejos de permitir que el Poder Ejecutivo juzgue aun sobre sus propios contratos, encomiendan expresamente al judicial la facultad de conocer de las controversias sobre cumplimiento y aplicación de las leyes federales y de aquellas en que la Federación fuere parte. Estos textos son decisivos, y sin necesidad de citar nuestras leyes constitucionales desde las más antiguas, como la del

¹¹ TREVIÑO GARZA, Adolfo J. Op Cit. pág. 13.

14 de febrero de 1826, que consignan al Poder Judicial el conocimiento de las disputas que se susciten sobre contratos celebrados aún por el Ejecutivo Federal, es imposible entre nosotros aceptar lo contencioso-administrativo, sostener como constitucional la facultad de que la administración goza en otras naciones, de fallar asuntos litigiosos. Cualesquiera que sean las razones que se invoquen a favor de la institución de lo contencioso-administrativo, y sería muy fuera de propósito mencionarlas siquiera en este lugar, no es posible dudar que en ella está reprobada por la ley fundamental. Pero si bien esto es indisputable, no se debe de ello seguir que sea de la competencia de los tribunales conocer de toda cuestión que se promueva con motivo de las obras de utilidad pública, o de asuntos de interés general. Esto sería privar a la administración de sus facultades propias, y canonizar la invasión del Poder Judicial sobre el Ejecutivo. Por esto y para que no se imputen errores que no abrigo, me apresuro a decir que, a pesar de las opiniones que he indicado como conforme con ellas, yo el primero reconozco la competencia de la autoridad administrativa en esos asuntos de interés general, como construcción y conservación de caminos, canales y ferrocarriles, desagües, desecación de pantanos, cobranza de impuestos, policía, etc. Por las mismas razones que niego al Poder Administrativo la facultad de fallar en asuntos contenciosos, niego también al judicial la de resolver negocios administrativos. Considero anticonstitucionales esos dos extremos que confunden la atribución de los poderes. Aunque en principio general es bien difícil marcar el límite preciso en que termina lo administrativo (competencia del Poder Ejecutivo) y en que comienza lo contencioso (competencia del Poder Judicial),

*es por fortuna, innecesario en este amparo, descender hasta las últimas dificultades de esta materia”.*¹²

Del voto particular del Ministro Lares transcrito con anterioridad, cabe resaltar sin duda el hecho de cuestionar sobre la resolución de las controversias que en materia contenciosa administrativa tenía en ese entonces el Poder Ejecutivo, ya que para ese momento en que presenta su voto particular, no existía impedimento legal alguno para el propio Poder Ejecutivo de ser juez y parte en una controversia de esta índole.

El analizar a fondo sobre cómo un tribunal administrativo era regido por una sola persona que encarnaba dos poderes a la vez: el Ejecutivo y el Judicial; de ahí el carácter de inconstitucional con el que se concibió la Ley Lares por transgredir el principio de División de Poderes, ya que se prestaba a la confusión con relación a delimitar las cuestiones administrativas y las cuestiones contenciosas administrativas, por lo cual, era necesario diferenciar el ámbito de competencia que cada uno de estos poderes tenía. Por lo tanto, el Ministro Vallarta postuló que el legislador de aquel momento estableció plenamente la diferencia en donde el Poder Ejecutivo solo se encargaría de los asuntos de la Administración y el Poder Judicial de los litigios entre la administración y los gobernados.

1.1.5 Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Al amparo de la interpretación constitucional derivada del hecho de que los tribunales administrativos federales debían resolver las controversias que se suscitaban por la aplicación de leyes federales, éstas a su vez eran controvertidas mediante juicios seguidos por los particulares contra las autoridades

¹² ITURBE RIVAS, Arturo. Op. cit. págs 76 y 77.

administrativas, lo que hasta entonces la Constitución de 1857 enmarcaba el sistema de corte judicialista que todavía se venía estableciendo en aquel momento.

No obstante lo anterior, se dieron eventos posteriores al gobierno liberal del presidente Benito Juárez, como la instauración de un segundo imperio, encabezado por Maximiliano de Habsburgo, quien emitió un decreto con el que pretendía establecer un nuevo Consejo de Estado (como en la Ley Lares) el cual resolvería las controversias de carácter administrativo, donde no correspondería al Poder Judicial el conocer de esta materia. Por tanto, nuevamente el Ejecutivo tendría la facultad plenipotenciaria de resolver los asuntos que se suscitaran en materia contenciosa administrativa. Dicho ordenamiento fue conocido como la **“Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su Reglamento”**,¹³ firmado el primero de noviembre de 1865, lamentablemente con eficacia nula.

Posterior a este acontecimiento, la materia contenciosa administrativa permanecería todavía con estos elementos, sin que sufriera algún tipo de reforma, hasta que posterior a la consumación de nuestra Revolución Mexicana y promulgada ya para ese momento la Constitución de 1917, el 10 de febrero de 1927 se crea una nueva ley donde no había practicidad ni rapidez en las resoluciones en materia fiscal, la **“Ley de la Tesorería de la Federación”**,¹⁴ donde en su capítulo V, existía una especie de juicio fiscal que en materia de oposición, se substanciaba ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, presentándose dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución. Transcurrido el término anterior si no se formulaba demanda alguna, se tenía por consentida la resolución

¹³ TREVIÑO GARZA, Adolfo J. Op. cit. pág. 15.

¹⁴ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. **De lo Contencioso Administrativo. De Anulación o de Ilegitimidad.** 8ª. Ed., Porrúa, México, 1999, págs 64 y 65.

administrativa y la oficina exactora continuaba adelante con el procedimiento de ejecución.¹⁵

Por tal motivo, el sistema de justicia fiscal y administrativa, debía sufrir adecuaciones. La problemática en razón de diversas leyes e instituciones creadas especialmente para el cobro de multas e impuestos, creó inestabilidad jurídica que afectaba tanto a las autoridades judiciales y administrativas como a los particulares.

Ya entonces eran inadecuados los tribunales administrativos que conocieran de controversias que surjan de actos de la Administración en contra de los particulares. Debía de crearse un Tribunal que conociera específicamente de la materia contenciosa fiscal que gozara de jurisdicción administrativa autónoma para dictar sus fallos, es decir, que fuera un tribunal administrativo de justicia delegada. Por ello, la Suprema Corte de Justicia ante la urgencia de organizar las competencias de las autoridades mediante una ley que reuniera estos principios, determinó que las autoridades fiscales tenían facultad de cobrar las contribuciones. Sin embargo el Poder Ejecutivo consideró que también los particulares tuvieran la posibilidad de revisar estos cobros mediante un procedimiento judicial ordinario promovido ante un órgano judicial competente dejando siempre abierta la vía de Amparo, dando como consecuencia una reducción considerable de autoridades que conocían de la materia tributaria.

Por ello, nuestra legislación sufrió cambios al entregarse la justicia administrativa a un órgano que formalmente gozaba de cierta autonomía. Mediante decreto de fecha 27 de agosto de 1936 y publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de agosto del mismo mes y año, se expide la “**Ley de Justicia Fiscal**” y asimismo se crea el Tribunal Fiscal de la Federación,

¹⁵ **Idem** pág. 65.

teniendo como característica principal el ser un tribunal administrativo de justicia delegada, con lo cual “fue el primer paso para crear tribunales administrativos autónomos en nuestro país, además de intentar organizar en forma global e integral los servicios hacendarios federales”.¹⁶ Apartándose del sistema angloamericano, conforme al postulado de que las controversias administrativas corresponden a los tribunales judiciales, la constitución tuvo que modificarse en ese mismo año de promulgarse la Ley de Justicia Fiscal, donde en su artículo 104, establecía la creación de tribunales administrativos dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, conforme a la disposición del artículo 1º de la Ley en comento.

Este Tribunal se estableció inicialmente con competencia exclusiva sobre materia tributaria, donde sus fallos tenían el carácter de cosa juzgada (art. 14 de la Ley de Justicia Fiscal de 1936), pero con base en diversas reformas sufridas en la ley, le fue ampliada la posibilidad de conocer sobre problemas de naturaleza administrativa, donde tendría la función de imponer legalidad en sus resoluciones y declarar la nulidad de los actos administrativos, en especial sobre violaciones a la ley, competencia de autoridad, normas aplicadas en el procedimiento seguido ante el Tribunal, devolución y negativa de impuestos y finalmente los procedimientos de cobro.

El Tribunal inició sus funciones el 1º de enero de 1937. Estaba compuesto por quince Magistrados, funcionando en pleno y en cinco Salas, cada una de ellas compuesta de tres Magistrados donde uno de ellos era el Presidente de su respectiva sala. Por ello, el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, establecía que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerían de los juicios que se iniciarán: ¹⁷

¹⁶ RUEDA DEL VALLE, Iván. “La Negativa Ficta”. 3ª. Ed., Themis, México. 2003.pag. 78.

¹⁷ Ley de Justicia Fiscal de 1936. Cfr. PONCE GOMEZ, Francisco y PONCE CASTILLO, Rodolfo. “Derecho Fiscal”, pág. 288.

- I. *Contra las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo que, sin ulterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación.*
- II. *Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder ejecutivo que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal.*
- III. *Contra los acuerdos que impongan sanciones por infracción a las leyes fiscales.*
- IV. *Contra cualquier resolución diversa de las anteriores, dictada en materia fiscal y que cause un agravio no reparable por algún recurso administrativo.*
- V. *Contra el ejercicio de la facultad económica coactiva por quienes han sido afectados por ella.*
- VI. *Contra la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido.*
- VII. *Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada una decisión administrativa favorable a un particular.*

Por lo que respecta al Pleno del Tribunal, quedó facultado para dictar jurisprudencia en casos de contradicción de criterios entre las Salas. En caso de contradicción de criterios con respecto a la jurisprudencia, procedía el Recurso de Queja solamente para establecer si existió violación a dicha jurisprudencia. En estos casos el Pleno podía revocar el fallo, exceptuando los casos en los que debía subsistir éste con plena y formal comprobación.

Durante la vigencia de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, aparece por primera vez un medio de defensa contra la ilegalidad de los actos administrativos

que causaran perjuicio al particular por parte de la autoridad administrativa, ya que como hemos visto con anterioridad, la materia fiscal de la que conocía el Tribunal estaba conformada por devoluciones y negativas de impuestos, derechos y aprovechamientos, así como de los procedimientos de cobro de los mismos.

En este sentido, el medio de defensa al que nos referimos fue conocido como Juicio de lo Contencioso Administrativo, el cual acogió principalmente el procedimiento en forma oral, con la finalidad de impartir una pronta y eficaz justicia en materia fiscal, con las siguientes características:

- 1- Aceptación preponderante del uso de la palabra, es decir, todo el Juicio Contencioso Administrativo era ventilado por las partes de forma oral, con excepción de las pruebas documentales y la elaboración de la demanda, que siempre debían presentarse por escrito.
- 2- Se establecía un contacto siempre a menudo entre los Magistrados con las partes para determinar los elementos de convicción que dieran certeza al juicio y dar la razón a quien la tenía.
- 3- Existía como característica principal del procedimiento del Juicio Contencioso Administrativo, que se concentraba en una sola audiencia, con excepción en los casos en los que hubiera acumulación y nulidad de actuaciones.
- 4- Para poder determinar los elementos de convicción con los que los Magistrados dieran certeza al procedimiento, en ese entonces la carga de la prueba siempre se le atribuyó al actor en un primer momento.

- 5- Las pruebas eran desahogadas y valoradas mediante el criterio que establecía el Código Federal de Procedimientos Civiles, otorgando facultad discrecional al Tribunal para su valoración, puesto que el objetivo era llegar a la verdad, independientemente de las reglas establecidas por la propia Ley de Justicia Fiscal.
- 6- Las sentencias que emitía el Tribunal Fiscal de la Federación, tendrían el carácter de cosa juzgada, con la reserva establecida ya en aquel momento de poder ser modificadas o revocadas por una sentencia dictada por el Poder Judicial de la Federación a través del Juicio de Amparo.¹⁸

A pesar de haber tenido poca vigencia, fue un ordenamiento procesal donde se regularon los derechos, obligaciones y cargas procesales de las partes, estableciéndose las formalidades del procedimiento que ante él se debía seguir.

Treviño Garza, afirma que las razones por las cuales tuvo una existencia efímera, fueron porque se determinó que era un Tribunal cuya existencia estaba en contra de las ideas expuestas por el Ministro Vallarta y de los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo cual, fue abrogada el 31 de diciembre de 1938.¹⁹

1.1.6 Código Fiscal de la Federación de 1938.

Por decreto del 31 de diciembre de 1938, entró en vigor el Código Fiscal de la Federación de 1938. Esta nueva codificación recoge gran parte de las disposiciones contenidas de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, donde incorpora lo

¹⁸ Cfr. PONCE GOMEZ, Francisco y PONCE CASTILLO, Rodolfo. *"Derecho Fiscal"*. pág. 288.

¹⁹ Cfr. TREVIÑO GARZA, Adolfo J. Op. cit. pág. 15.

relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria en un procedimiento económico coactivo y asimismo previó infracciones y sanciones, logrando un avance considerado en la legislación tributaria mexicana.

En esta nueva codificación, se mencionaba sobre la suspensión del Procedimiento Administrativo como función del Tribunal Fiscal, determinando que era un organismo administrativo y no jurisdiccional. Al igual que en la Ley de Justicia Fiscal, el procedimiento contencioso era desahogado en forma oral una vez presentada la demanda y su contestación.

La competencia otorgada al Tribunal Fiscal de la Federación, fue conservada en su totalidad en este código, donde las Salas del Tribunal, sólo podían conocer de los juicios que se promovían contra las resoluciones de autoridades hacendarias o administrativas. Fueron también ampliadas las facultades al Tribunal sobre resoluciones que determinaran la existencia de créditos fiscales, en cuanto a que los particulares se ostentaran como acreedores del erario público, adicional al que existía anteriormente donde solo se conocía cuando los particulares eran deudores.

Con respecto a su estructura, se modificó el número de magistrados ampliándose a veintiuno el número de sus miembros; así también, se amplió el número de Salas que ascendieron a siete, compuestas cada una de ellas por tres Magistrados, donde el Magistrado designado como Presidente, lo sería adicionalmente de la Sala de que formara parte. Aunque posteriormente aumentaría a veintidós el número de Magistrados y donde el Presidente del Tribunal, dejaba de formar parte de las Salas, salvo para suplir faltas temporales que no excedieran de un mes. El Quórum por el que funcionaría el Pleno del

Tribunal Fiscal de la Federación, se compondría como mínimo de trece Magistrados (artículo 160 del Código Fiscal de la Federación de 1938).²⁰

Al igual que en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, el Juicio Contencioso Administrativo permanecería con las mismas consideraciones en cuanto al procedimiento seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Inclusive permanecía el criterio de que las sentencias resueltas por el Tribunal tenían el carácter de cosa juzgada, las que a su vez, debían estar fundadas y motivadas examinando todos y cada uno de los puntos controvertidos.

A lo largo de su vigencia, el Código Fiscal de 1938 sufrió reformas importantes en materia contenciosa. Por decreto de fecha 31 de diciembre de 1946, se incluía como parte en el procedimiento contencioso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, independientemente de que se ostentara como parte actora o demandada en el juicio, con la finalidad de salvaguardar el interés de la Federación. La segunda de fecha 30 de diciembre de 1948, que aunque sufrió diversas modificaciones en ciertas materias, la más importante fue que se suprimía la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en cuanto al Procedimiento Administrativo, por lo que ésta pasaba a formar parte de las funciones de la autoridad administrativa. Y la última reforma de fecha 31 de diciembre de 1961, donde las sentencias que pronunciaba el propio Tribunal Fiscal de la Federación, debían ser impugnadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Margain Manataou, asienta una curiosidad con relación a este cuerpo normativo que tuvo vigencia hasta el 31 de marzo de 1967, ya que en su momento por desconocimiento de la materia eran principalmente profesionistas de carrera de Contaduría los que litigaban los asuntos en lugar de abogados. Finalmente el Código Fiscal de la Federación de 1938, no originó mayores

²⁰ Cfr. **PONCE GOMEZ**, Francisco y **PONCE CASTILLO**, Rodolfo. Op. Cit. pág. 289.

problemas para la Hacienda Pública y los contribuyentes, en virtud de que los defectos de técnica legislativa se fueron puliendo mediante diversas reformas.²¹

1.1.7 Código Fiscal de la Federación de 1967.

El 19 de enero de 1967, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Código Fiscal de la Federación, que entraría en vigor el 1º de abril de 1967. Fue elaborado como consecuencia de las recomendaciones de la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo,²² ya que debía evolucionar la legislación en materia tributaria con la finalidad de generar y obtener una adecuada recaudación de impuestos por parte de los contribuyentes en aras de un buen desarrollo económico.

Tuvo las mismas normas que el anterior, con la característica primordial de ser un código de carácter judicial, corrigiéndose los errores de técnica legislativa que adolecía el Código Fiscal de 1938. Inclusive, las disposiciones que se refieren a la integración, funcionamiento y facultades concedidas al Tribunal, fueron trasladadas a un reglamento interno que fue consignado en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación,²³ la cual fue promulgada por decreto de fecha 24 de diciembre de 1966, cuya entrada en vigor fue el día 19 de enero de 1967.

La Ley Orgánica en comento, conservó la estructura del Tribunal con veintidós magistrados, donde el Presidente del Pleno seguía sin integrar Sala, cobrando fuerza una figura creada en este código que fue el Magistrado Instructor, con facultades específicas. Y para control de sus actos, se estableció la procedencia del Recurso de Reclamación. Asimismo, la Ley Orgánica en su

²¹ Cfr. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Op. Cit. pág. 67.

²² *Idem.*

²³ *Idem.*

artículo primero, establece que el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

Como novedad, se encontró el procedimiento referente a la presentación de la demanda en la Sala Regional que correspondiera al domicilio de la autoridad ordenadora de la resolución impugnada, al haber la posibilidad de remitir los expedientes a la Sala Regional que correspondiera a este domicilio en el supuesto de incompetencia territorial, ya que en caso de conflicto de competencia, la Sala Superior determinaba la Sala Regional que debía conocer de ese juicio.

Con relación a este punto en particular, este nuevo Código Fiscal de la Federación de 1967, perfeccionó las formalidades del Juicio Contencioso Administrativo. Cabe destacar que en el propio procedimiento, no establecía la condenación en costas y que todos los gastos generados en el juicio, corrían por cuenta de las partes. Por otro lado, se estableció por vez primera la gestión de negocios, donde todo escrito presentado ante el Tribunal, debía ser firmado por el promovente que formulara su escrito, o en su defecto por su representante legal autorizado.

Pero el punto más importante a resaltar, es el hecho de que por primera vez en este cuerpo normativo para efecto de la eficacia y perfeccionamiento de la demanda que promovía el particular ante el Tribunal, se le concedía un término de 5 días en donde la autoridad le establecía la prevención para que aclarara, corrigiera o completara su demanda, en los casos de que fuera obscura, irregular o incompleta; en caso de que no subsanara estas omisiones en dicho término, la demanda se desecharía de plano.²⁴

²⁴ Cfr. **PONCE GOMEZ**, Francisco y **PONCE CASTILLO**, Rodolfo. Op. Cit. pág. 296.

Finalmente el nuevo código contiene un capítulo exclusivo a los recursos interpuestos ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Por una parte, el Recurso de Queja, que podían promover los particulares y en ciertos casos las autoridades, el cual, procedía contra las resoluciones emitidas por las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación que violaran alguna jurisprudencia establecida por el propio Pleno del Tribunal, conociendo el propio Pleno del recurso. Por otra parte también se conocía del Recurso de Revisión, que era un medio de defensa exclusivo de las autoridades y que procedía contra las resoluciones dictadas por el Pleno de Tribunal por asuntos que pusieran fin al juicio, mismo que era interpuesto ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su conocimiento y resolución.

Conforme a lo anterior, las normas y procedimientos contenidos en este código de 1967, solamente contienen cambios de redacción con relación al anterior código que en muy poco modifican su contenido.

1.1.8 Código Fiscal de la Federación de 1981.

Este nuevo ordenamiento, fue aprobado por el Congreso de la Unión mediante decreto por el que se expide el nuevo Código Fiscal de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1981, por iniciativa del Poder Ejecutivo encabezado por el entonces presidente Jose López Portillo, pero derivado de la crisis sexenal que sufre nuestro país, se dispuso que entrara en vigor hasta el 1º de abril de 1983, modificándose el artículo primero transitorio.

El nuevo código modificó la naturaleza jurídica del Tribunal ya que al ser de plena jurisdicción, ahora sería un tribunal de simple anulación. En este sentido, se otorgaron facultades al Tribunal Fiscal para hacer cumplir sus

determinaciones a través de la imposición de sanciones a las autoridades administrativas que no suspendieran el procedimiento de ejecución.

Fueron considerados y analizados los efectos de todas y cada una de las sentencias que resolvía el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que al ser un Tribunal de anulación, fue criticada la plena jurisdicción en donde se reconocerían la validez o la nulidad de las resoluciones impugnadas. Para esto, se le dio continuidad al Recurso de Revisión interpuesto por la autoridad contra las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal haciéndolo valer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se reconoce por primera vez la existencia de la contribución especial a través de los conceptos “aportaciones de seguridad social” y “contribución de mejoras”. Además, tiene una regulación especial el apartado referente a los derechos y obligaciones de los contribuyentes y las facultades que tienen las autoridades fiscales con base en estos elementos, entre los cuales se determina la creación de la Miscelánea Fiscal y la Negativa Ficta.

Al mismo tiempo, existe ya en este código un capítulo especial con relación a los Delitos Fiscales con la finalidad de proteger tanto a los contribuyentes como a las autoridades fiscales, con especial énfasis al delito de defraudación fiscal.

Con relación al Juicio Contencioso Administrativo, el principio de oralidad que se venía desarrollando desde la Ley de Justicia Fiscal de 1936 hasta el Código Fiscal de 1967, fue sustituido por completo por la regla documental suprimiendo la audiencia de pruebas y alegatos. Para el año de 1990, se suprimió la posibilidad de subsanar o corregir la demanda interpuesta por el particular ante el Tribunal, por lo que al no cumplir con los requisitos establecidos en los artículos

208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, se tenía por desechada o por no presentada la demanda, ya que a consideración del legislador, los particulares tenían un plazo bastante amplio para preparar su demanda.

Con la reforma de 1993 modificando la jurisdicción del Tribunal y dependiendo del domicilio fiscal para conocer los asuntos, al establecerse las Salas Regionales distribuídas por toda la república, se desconcentra toda la actividad administrativa y fiscal que recaía solamente en las Salas Regionales Metropolitanas con sede en el Distrito Federal.

Por lo anterior, podemos concluir en este sentido que en cuanto al desarrollo del Juicio Contencioso Administrativo, perdió por completo su fuerza jurídica, ya que pasó de ser un medio de defensa legítimo para el particular a un elemento de apoyo a la autoridad administrativa, ya que como hemos venido desarrollando a lo largo de este proceso evolutivo del Código Fiscal de la Federación, la sencillez y eficacia del Contencioso Administrativo ha sido modificado a capricho de la autoridad convirtiéndolo en un procedimiento de mayor complejidad, beneficiando la actuación desde el primer momento a la autoridad administrativa.

1.2 Base Constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La constitucionalidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sido controvertida a lo largo de sus 70 años de existencia. Los elementos descritos y analizados con anterioridad, muestran claramente que en sus inicios el Tribunal Fiscal de la Federación ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tuvo severos cuestionamientos ya que por un lado no existía artículo constitucional donde se fundamentara su creación y conocimiento

de la materia contenciosa administrativa y por otro, se argumentaba que contrariaba la garantía consagrada en el artículo 14 constitucional.

Con base en estos aspectos, el doctor Jorge Carpizo analiza y comenta sobre el tema, y asevera que en su momento el Tribunal Fiscal de la Federación pecaba de anticonstitucional. El legislador no tomó en cuenta que los tribunales administrativos son una excepción y deben ser creados y establecidos expresamente por la ley fundamental.²⁵

Motivo que determinó un análisis exhaustivo de las facultades del Poder Judicial Federal con relación a la fracción I del artículo 104 de nuestra carta magna, donde la reflexión fundamental, era la necesidad de crear una ley reglamentaria para que los tribunales federales conocieran de los asuntos del contencioso administrativo.

Cuando se creó la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se desprende de su exposición de motivos que el Tribunal Fiscal de la Federación, formaría parte del Poder Ejecutivo donde ninguna autoridad activa de éste, se inmiscuiría en los asuntos que conociera el Tribunal dotándolo de plena autonomía para resolver conflictos en la esfera de competencia administrativa mediante el sistema de justicia delegada. El legislador reflejó un amplio interés al señalar lo siguiente:

“En cuanto al problema de validez constitucional de la ley que crea un Tribunal Administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien como unánimemente se reconoce la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales administrativos

²⁵ Cfr. **CARPISO**, Jorge. **Estudios Constitucionales**. 8ª. Ed., Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México. 2003.pag. 184.

independientes en absoluto; esto es, con capacidad para emitir sus fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe a la sujeción ya apuntada a los tribunales administrativos que aunque independientes de la Administración activa no lo sea del Poder Judicial.

(...)

El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que faltará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. 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.”

Incluso, las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con relación a los tribunales administrativos, determinan su reconocimiento al sustentar que a la luz de interpretación jurídica contenida en el artículo 14 constitucional, un juicio no necesariamente debía seguirse ante autoridad judicial. Con ello, también hay reconocimiento pleno a la legalidad del contencioso de carácter jurisdiccional tramitado ante autoridad administrativa, por lo cual, mientras el Poder Judicial Federal tuviese conocimiento de los asuntos del

contencioso administrativo a través del juicio de garantías, la constitución no sería violada.

Así pues, la conclusión del legislador es darle sustento jurídico pleno para reconocer cabalmente la constitucionalidad del Tribunal, por lo que se resolvió reformar la fracción I del artículo 104 de nuestra constitución, mediante decreto de fecha 16 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de ese mismo año, mismo que señaló lo siguiente:

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

- I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las Sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.***

En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

(..)”

Esta modificación trajo como consecuencia los siguientes aspectos:

A)- Con la creación de los Tribunales Administrativos, éstos estarían supeditados a las leyes federales, es decir, sería concreta su creación y ya no permitía que cualquier tipo de ley los creara.

B)- Se refuerza la plena autonomía para dictar sus fallos.

C)- Se habla por primera vez del ámbito de competencia en materia jurisdiccional del contencioso administrativo.

D)- Las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación, serían conocidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del Recurso de Revisión, logrando así la preservación de la Unidad del Poder Judicial Federal.

Posteriormente mediante decreto de fecha 19 de junio de 1967, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de ese año, se efectuó una nueva reforma a la fracción I del artículo descrito con antelación, señalando lo siguiente:

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

- I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las Sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.***

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

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

(...)”

Como consecuencia de la anterior reforma, se estableció otorgar a las autoridades hacendarias la posibilidad de interponer el Recurso de Revisión Fiscal, con la finalidad de combatir los fallos dictados y pronunciados por el anteriormente denominado Tribunal Fiscal de la Federación.

Asimismo, y debido a la ampliación de facultades con relación a la Competencia Material de la cual goza actualmente el hoy denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debía contenerse en este artículo un recurso no solo para las autoridades hacendarias, sino que también fuera disponible para las autoridades administrativas que tuvieran el carácter de demandadas en el Juicio Contencioso Administrativo.

Por lo que mediante decreto de fecha 10 de agosto de 1987 publicado en el Diario Oficial de la Federación, se adiciona la fracción I-B al artículo 104 constitucional, el cual se encuentra vigente en nuestra carta magna y que a la letra dice:

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

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las Sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los tramites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

(...)”

Actualmente la creación de los tribunales que conocen la materia contenciosa administrativa lo encontramos regulado en el artículo 73 fracción XXIX-H de nuestra constitución, mismo que dice lo siguiente:

“Artículo 73- El Congreso tiene facultad:

I.

(...)

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

(...)”

Conforme a lo dispuesto por el artículo en comento, se desprende que un tribunal en materia administrativa se origina por una ley que expida el Congreso de la Unión, dándole plena autonomía para la emisión de sus fallos, garantizando seguridad jurídica e imparcialidad para con las partes y al ser órgano jurisdiccional, resuelve conflictos que se den entre la Administración Pública Federal y los gobernados.

Este artículo, constituye actualmente el fundamento constitucional del órgano jurisdiccional en materia contenciosa administrativa, justificándose así la existencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la instancia ante la cual se substancia y resuelve el Juicio Contencioso Administrativo Federal.

1.3 Estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Anteriormente la estructura del Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encontraba contenida dentro del cuerpo normativo del Código Fiscal Federal. Por motivos de especialización y modificación paulatina de la marcha de la Administración Pública y de sus normas, el legislador determina por primera vez la creación de una ley especial donde se contuviera la organización, estructura y funcionamiento del propio Tribunal.

Por tal motivo, fue expedida la primer Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación mediante decreto de fecha 24 de diciembre de 1966 entrando en vigor el 1º de abril de 1967 conservando íntegramente el número de magistrados que conformaban el Pleno y las Salas del Tribunal, radicadas todavía hasta ese entonces en el Distrito Federal.

Posteriormente, la Ley Orgánica sufre una reforma el 2 de febrero de 1978 donde el legislador en su exposición de motivos, determina la regionalización de las Salas del Tribunal con la finalidad de que todos tuvieran acceso a la justicia administrativa, acercando a la autoridad a los lugares donde debía atender asuntos en esta materia, logrando así el desarrollo de cada una de las regiones del país. En este sentido, el Tribunal Fiscal de la Federación quedó conformado por una Sala Superior, compuesta por 9 Magistrados radicada aún en el Distrito Federal y 11 regiones que tenían cada una de ellas una Sala, desconcentrando así toda la actividad que tenían en ese momento las Salas Regionales Metropolitanas.

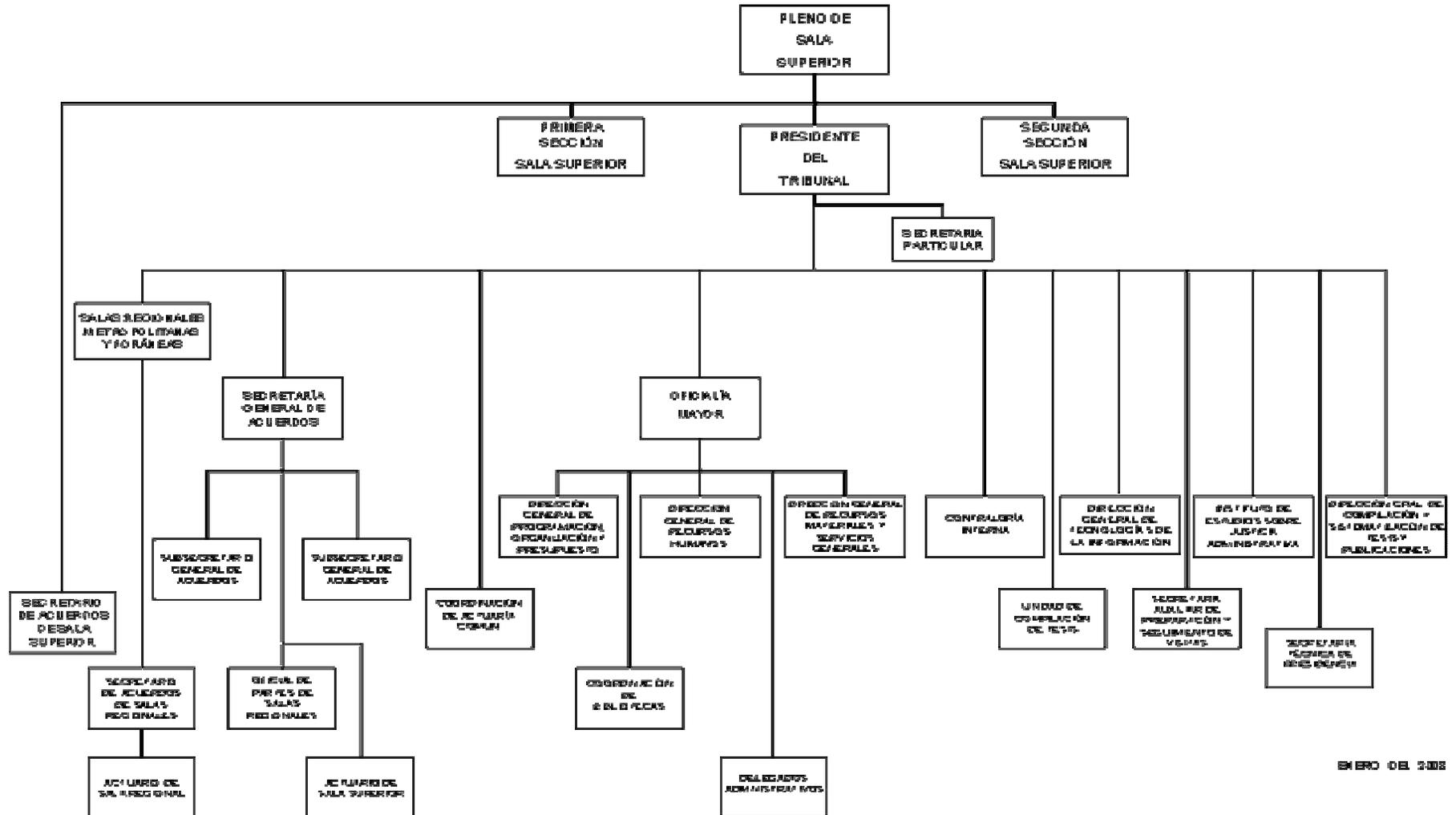
A partir de entonces, la expansión del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha ido en aumento tanto con la creación de nuevas Salas

Regionales, como la distribución de la competencia en el ámbito regional, haciendo el señalamiento que de conocer únicamente la materia fiscal. Hoy en día ha pasado a conocer en general sobre los asuntos administrativos de carácter federal, con lo que se garantiza confiabilidad y certeza a las autoridades administrativas y a los particulares.

1.3.1 Organización.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como se ha señalado es un Tribunal de anulación en funciones ejecutivas y jurisdiccionales. Con las reformas establecidas tanto al Código como a su Ley Orgánica, el artículo 2º vigente de la propia ley, establece la organización, estructura y funcionamiento de los órganos que componen al propio Tribunal de la siguiente manera:

Estructura Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa



ENERO DEL 2008

SALA SUPERIOR:

Se compone de once Magistrados especialmente nombrados para integrarla, de entre los cuales elegirán al Presidente del Tribunal. Así mismo, la Sala Superior actuará en Pleno o en dos Secciones.

1.1- El Pleno.

Se compondrá de 10 Magistrados integrantes de la Sala Superior y del Presidente del Tribunal, el cual no integra Sala, bastando la presencia de siete de sus miembros para que pueda sesionar. 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, donde 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.

Por lo general, las audiencias del Pleno serán públicas. Cuando se designe al presidente del Tribunal o se ventilen cuestiones administrativas que afecten el interés público, la moral o en su defecto la ley así lo exija, las sesiones del Pleno serán privadas.

1.2- Las Secciones.

Se integrarán con cinco magistrados de entre los cuales elegirán a sus Presidentes. Bastará la presencia de cuatro de sus integrantes para que pueda sesionar la Sección. El Presidente del Tribunal no integrará Sección. Las resoluciones de las Secciones de la Sala Superior 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, cambiará de Sección.

Conoce entre otras cosas de los juicios en materia de Comercio Exterior contra las sentencias o resoluciones que se funden en un acuerdo o tratado internacional, evitando doble tributación o sobre comercio internacional suscrito por nuestro país; sobre incidentes, recursos y quejas que procedan en contra de sus actos o resoluciones o relacionadas con ellas y determinar las medias de apremio entre otros aspectos.

1- SALAS REGIONALES.

Actualmente constituyen 37 Salas Regionales distribuidas por todo el territorio nacional, en donde cada una de ellas, se encuentra integrada por tres magistrados. Para que se puedan efectuar las sesiones en una Sala, será indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver, bastará mayoría de votos. En cada una de las regiones habrá el número de Salas que acuerde el Pleno de la Sala Superior, las cuales tendrán la sede que el mismo señale.

A efecto de lo referido anteriormente y para el establecimiento de cada una de las Salas Regionales, haremos referencia a los artículos 28 y 29 vigentes de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que constituyen los requerimientos para erigir Salas Regionales dentro del territorio nacional, mismos que señalan lo siguiente:

“Artículo 28. Para los efectos del artículo anterior, el territorio nacional se dividirá en las regiones con los límites territoriales que determine la Sala Superior, conforme a las cargas de trabajo y los

requerimientos de administración de justicia, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 29. En cada una de las regiones habrá el número de Salas que mediante acuerdo señale el Pleno de la Sala Superior, en donde se establecerá su sede, su circunscripción territorial, lo relativo a la distribución de expedientes y la fecha de inicio de sus funciones”

Derivado de los artículos transcritos con anterioridad, a continuación, señalaremos el número que corresponde a cada una de las Salas Regionales existentes, así como su ubicación geográfica dentro del territorio nacional, donde se encuentra establecida:

SALA REGIONAL	UBICACIÓN GEOGRAFICA EN EL TERRITORIO NACIONAL
1	TIJUANA, BAJA CALIFORNIA
2	CIUDAD OBREGÓN, SONORA
3	CULIACÁN, SINALOA
4	CHIHUAHUA, CHIHUAHUA
5	TORREON, COAHUILA
6	MONTERREY, NUEVO LEON
7	GUADALAJARA, JALISCO

8	AGUASCALIENTES, AGUASCALIENTES
9	QUERETARO, QUERETARO
10	CELAYA, GUANAJUATO
11	TLALNEPANTLA, ESTADO DE MÉXICO
12	PUEBLA, PUEBLA
13	XALAPA, VERACRUZ
14	ACAPULCO, GUERRERO
15	CIUDAD OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA
16	MÉRIDA, YUCATÁN
17	MÉXICO, DISTRITO FEDERAL
18	CIUDAD VICTORIA, TAMAULIPAS
19	TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS
20	MUNICIPIO DE BENITO JUÁREZ, QUINTANA ROO
21	MORELIA, MICHOACÁN

Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se señalan como competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con excepción de los que corresponde resolver al Pleno o a las Secciones de la Sala Superior, de los cuales se encargarán de la instrucción.

El nombramiento de los Magistrados, lo efectúa el Presidente de la República con aprobación del Senado de la República, pero si éste se encuentra en receso, tal aprobación se someterá a la Comisión Permanente; en la designación se deberá señalar si es para integrar la Sala Superior o alguna de las Salas Regionales. El nombramiento es para un periodo de seis años, contados a partir de la fecha de designación. Al terminar dicho periodo los magistrados de la Sala Superior, podrán ser designados nuevamente, por única vez, por un periodo de nueve años y los Magistrados de la Salas Regionales podrán ser designados por un segundo periodo de seis años. Si al final de este periodo fueren designados nuevamente serán inamovibles, donde ningún Magistrado puede ser removido sino en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los magistrados y jueces inamovibles del Poder Judicial de la Federación.

Por otra parte el Pleno de la Sala Superior, las Salas Regionales y Secciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, emiten en colegiado sus resoluciones, es decir, el estudio de las sentencias que dirimen la controversia, entre la autoridad administrativa y el contribuyente son sometidas a un estudio minucioso para garantizar seguridad jurídica a las partes.

1.3.2 Competencia.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como órgano jurisdiccional es competente para conocer de todos los asuntos a partir de los cuales tenga facultad plena para resolver controversias entre la autoridad

administrativa y los particulares, en el ejercicio de la función jurisdiccional donde legalmente se promueve, constituye y desarrolla el Juicio Contencioso Administrativo.

La Competencia Material del Tribunal, se encuentra contenida en el artículo 11 de su Ley Orgánica vigente, donde en su primer párrafo se establece como condición esencial para el conocimiento de los asuntos que deban promoverse ante el Tribunal que las resoluciones combatidas deberán tener el carácter de definitivas; Asimismo en el antepenúltimo párrafo del mismo artículo citado, se establece que las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste, sea optativa, debiéndose entender como "resolución definitiva" todo acto y /o decisión proveniente de las autoridades fiscales del ámbito federal para que sea impugnado ante el Tribunal.

También conocerá de las controversias suscritas por una resolución negativa ficta, dentro de las materias señaladas en el artículo 11 antes mencionado, así como de las controversias suscitadas por la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la positiva ficta, cuando se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

Finalmente aparece en el multicitado artículo la figura jurídica del Juicio de Lesividad, al señalar que las Salas Regionales conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para nulificar las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean materia de su competencia.

La Competencia Territorial del Tribunal la encontramos regulada en el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal, donde las Salas Regionales

conocerán de los juicios respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada. Texto vigente de acuerdo a la última reforma mediante decreto de fecha 31 de diciembre de 2000, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día primero de enero de 2001.

Asimismo también conoce de este aspecto lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal, donde establece la división del territorio nacional en regiones de acuerdo a límites territoriales que determina la Sala Superior, esto con la finalidad de desahogar cargas de trabajo y requerimientos de impartición de justicia administrativa.

1.3.3 Competencia por Territorio.

Mediante acuerdo del Pleno de la Sala Superior número G/10/2001 de fecha 18 de enero de 2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de enero de 2001 y que entró en vigor el día primero de febrero de ese mismo año, se estipuló la modificación de la jurisdicción territorial por la cual se establecen los límites territoriales de las Regiones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quedando de la siguiente manera:

ARTICULO PRIMERO.- El Territorio Nacional se divide en las regiones que a continuación se señalan, fijándose el nombre y límites territoriales de cada una de ellas:

- I. Del Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California.***
- II. Del Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora***
- III. Del Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa***
- IV. Del Norte Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua.***

- V. *Del Norte Centro II, que comprende los Estados de Coahuila y Durango.*
- VI. *Del Noreste, que comprende los Estados de Nuevo León y Tamaulipas, particularmente los municipios de Nuevo Laredo, Guereño Mier, Hidalgo, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa..*
- VII. *De Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit.*
- VIII. *Del Centro I, que comprende los Estados de Aguascalientes y Zacatecas.*
- IX. *Del Centro II, que comprende los Estados de Querétaro y San Luis Potosí.*
- X. *Del Centro III, que comprende el Estado de Guanajuato.*
- XI. *Hidalgo-México que comprende los Estados de Hidalgo y México.*
- XII. *De Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla.*
- XIII. *Del Golfo, que comprende el Estado de Veracruz.*
- XIV. *Del Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero.*
- XV. *Del Sureste, que comprende el Estado de Chiapas.*
- XVI. *Peninsular, que comprende los Estados de Campeche, Tabasco y Yucatán.*
- XVII. *Metropolitana, que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos.*

Cabe señalar que con posterioridad a este acuerdo, el 5 de septiembre de ese mismo año, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal a través de diverso acuerdo número G/43/2001 creó cuatro regiones más que se señalan a continuación:

- XVIII. Golfo Norte, que comprende el Estado de Tamaulipas, a excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, que pertenecen a la región del Noreste.*
- XIX. Chiapas – Tabasco, que comprende los Estado de Chiapas y Tabasco.*
- XX. Del Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo.*
- XXI. Pacífico–Centro, comprende el Estado de Michoacán.*²⁶

Asimismo, se dividió el país en zonas estableciendo el número, sede y competencia de sus Salas Regionales quedando de la siguiente manera:

ARTICULO SEGUNDO.- En cada una de las Regiones habrá el número de salas con la circunscripción territorial y jurisdicción en toda la región, nombre y sede que a continuación se indica:

- I. Región del Noreste I. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Noreste I, con sede en la Ciudad de Tijuana, Baja California.*
- II. Región del Noreste II. Habrá dos Salas que se denominan: Primera Sala Regional del Noroeste II y Segunda Sala Regional del Noroeste II, ambas con sede en la Ciudad de Hermosillo, Sonora.*
- III. Región del Noroeste III. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Noroeste III, con sede en la Ciudad de Culiacán, Sinaloa.*
- IV. Región del Norte Centro I. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Norte Centro I, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Chihuahua.*
- V. Región del Norte Centro II. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional del Norte Centro II y*

²⁶ Cfr. ITURBE RIVAS, Arturo. Op. cit. Pág. 86.

Segunda Sala Regional del Norte Centro II, con sede en la Ciudad de Torreón, Coahuila.

- VI. Región del Noreste. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional del Noreste y Segunda Sala Regional del Noreste, con sede en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León.*
- VII. Región del Occidente. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional del Occidente y Segunda Sala Regional del Occidente, con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco.*
- VIII. Región del Centro I. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Centro I, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Aguascalientes.*
- IX. Región del Centro II. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Centro II, con sede en la Ciudad de Querétaro, Querétaro.*
- X. Región del Centro III. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Centro III, con sede en la Ciudad de Celaya, Guanajuato.*
- XI. Región Hidalgo México. Habrá tres Salas que se denominarán: Primera Sala Regional Hidalgo México, Segunda Sala Regional Hidalgo México y Tercera Sala Regional Hidalgo México, con sede en Tlalnepantla, Estado de México.*
- XII. Región del Oriente. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional del Oriente y Segunda Sala Regional del Oriente, con sede en la Ciudad de Puebla, Puebla.*
- XIII. Región del Golfo. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Golfo con sede en la Ciudad de Jalapa, Veracruz.*
- XIV. Región del Pacífico. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Pacífico, con sede en la Ciudad de Acapulco, Guerrero.*
- XV. Región del Sureste. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Sureste, con sede en la Ciudad de Oaxaca.*
- XVI. Región Peninsular Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional Peninsular, con sede en la Ciudad de Mérida, Yucatán.*

- XVII. Región Metropolitana. Habrá once Salas que se denominarán: Primera Sala Regional Metropolitana, Segunda Sala Regional Metropolitana, Tercera Sala Regional Metropolitana, Cuarta Sala Regional Metropolitana, Quinta Sala Regional Metropolitana, Sexta Sala Regional Metropolitana, Séptima Sala Regional Metropolitana, Octava Sala Regional Metropolitana, Novena Sala Regional Metropolitana, Décima Sala Regional Metropolitana, Décimo Primera Sala Regional Metropolitana, todas ellas con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal.***
- XVIII. Región del Golfo Norte. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Golfo Norte, con sede en Ciudad Victoria, municipio de Tamaulipas.***
- XIX. Región Chiapas Tabasco. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional Chiapas Tabasco, con sede en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.***
- XX. Región del Caribe. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Caribe, con sede en la Ciudad de Cancún, municipio de Benito Juárez, estado de Quintana Roo.***
- XXI. Región del Pacífico Centro. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Pacífico Centro, con sede en la Ciudad de Morelia, Michoacán.***

Conviene señalar que al igual que aconteció con los límites territoriales en que fueron divididas las Regiones por parte del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se establecieron cuatro zonas más que hemos expuesto en el listado anterior: la Región Golfo Norte, la Región Chiapas Tabasco, la Región del Caribe y finalmente la Región del Pacífico Centro.

La Región del Golfo Norte inició actividades el día 6 de febrero de 2002, mientras que las demás iniciaron funciones el día 17 de febrero del año 2003, según los acuerdos G/10/2002, G/10/2003 y G/11/2003 respectivamente

que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de febrero de 2002 y el 12 de febrero de 2003.²⁷

Por lo tanto, podemos decir que dentro de las 21 regiones en las que fue dividido el territorio nacional por parte del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentran funcionando actualmente 37 Salas Regionales.

1.3.4 Competencia Material.

El artículo 11 vigente de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, describe las situaciones específicas por las que el Tribunal tendrá competencia para conocer de las resoluciones definitivas que emitan las autoridades administrativas o fiscales y que se muestran a continuación:

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

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

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

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

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

²⁷ Idem.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4 Modificación a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Cambio de Denominación.

Coincidentemente con la reforma que sufría en varios de sus ordenamientos la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación ahora Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por decreto de fecha 31 de diciembre de 2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día primero de enero del año 2001, entraron en vigor las disposiciones que estipulan, entre otras cosas, el cambio de denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Esta disposición se encuentra contenida en los artículos transitorios de este decreto, particularmente el Artículo Undécimo, mismo que a la letra dice:

“ARTICULO DECIMO PRIMERO.- En relación con las modificaciones a que se refiere el Artículo Décimo de este Decreto, se estará a lo siguiente:

I.- (...)

II.- (...)

III.- Se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En consecuencia se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, tanto en su título como en sus disposiciones, así como en todas aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes fiscales y administrativas federales, en las que se cite el Tribunal Fiscal de la Federación para sustituir ese nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”

Esta nueva denominación trae consigo la realidad actual en su ámbito de competencia que posee el Tribunal, es decir, el conocimiento de asuntos de la Administración Pública Federal y no solo de asuntos en materia Fiscal. Por lo tanto, era conveniente el cambio de su denominación en razón de la función que realmente ejercía.

En esta tesitura, conviene señalar que en cuanto a lo que el legislador concretizó para que el Tribunal Fiscal de la Federación cambiara su denominación por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue porque ya no sólo el Tribunal promulgaba sus fallos solamente en asuntos en materia fiscal, sino que conforme al paso del tiempo las actividades que venía desarrollando el propio Tribunal en su ámbito de competencia, también los asuntos de la Administración Pública Federal le fueron delegados con el fin de que los juicios donde conociera de las controversias respecto de los actos dictados por las autoridades administrativas que pusieran fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, fueran resueltos a cabalidad por el Tribunal, aunque con ello, ha perdido su objeto para lo fue creado, incluso perdiendo celeridad y pronta eficacia al momento de emitir sus fallos.

1.5 Fundamento del Juicio Contencioso Administrativo Federal.

El proceso fiscal llamado Juicio Contencioso Administrativo, fue creado con la finalidad de dirimir las controversias suscitadas entre la autoridad administrativa y los particulares, constituyéndose como un medio de control de legalidad buscando como resultado un litigio administrativo conformado por una pretensión donde los administrados, tengan la posibilidad de acceder a la justicia, logrando la defensa de sus derechos e intereses frente a las resoluciones administrativas que causen perjuicio y lesión. Es decir el Estado quien delega la función jurisdiccional con la que actúa el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe dar certeza jurídica a los particulares, la cual, debe estar

siempre apegada a los cauces de cada uno de los procedimientos marcados en la Normatividad y por lo tanto, las resoluciones que dicte el Tribunal para tal efecto, deben hacer del litigio ágil y expedito.

Si bien es cierto, a través de la emisión de actos de autoridad administrativa en el desempeño de su función donde sus resoluciones puedan llegar a lesionar prerrogativas de los particulares, el Juicio Contencioso Administrativo constituye efectivamente, una controversia administrativa. Pero lo es también que funge como un medio de carácter procesal seguido mediante un juicio dentro del cual se hacen valer pretensiones, se ejercitan acciones y se interponen recursos persiguiendo con ello la reparación del daño a los intereses de los particulares.

Conforme a lo anterior, actualmente el Juicio Contencioso Administrativo, cuya secuela procedimental se tramita y dirime ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo ubicamos en la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ordenamiento legal que entró en vigor el día 1º de enero de 2006, publicada en el Diario Oficial de la Federación y que deroga la disposición contenida anteriormente en el Título VI, artículo 197 del Código Fiscal de la Federación.

En relación con el fundamento del Juicio Contencioso Administrativo, lo ubicamos en el Título I, Capítulo I, artículo primero, párrafo primero de la citada ley, cuyo texto señala lo siguiente:

TITULO I

DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

DISPOSICIONES QUE REGIRAN A LOS JUICIOS QUE SE PROMUEVAN ANTE EL TFJFA

ARTICULO 1º. Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece esta Ley.

1.5.1 Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Conforme lo mencionamos anteriormente en el respectivo apartado, el tema del contencioso administrativo que fue tratado por primera ocasión a partir de la instauración del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936, derivado de que el Congreso de la Unión el día 30 de diciembre del año de 1935, otorgó facultades extraordinarias al presidente en turno, General Lázaro Cárdenas del Río, para que en ejercicio de sus funciones, organizara toda la Administración de los servicios públicos hacendarios que otorgaba el Estado, por lo que dió lugar a la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Así pues, el tema del Contencioso Administrativo que fue plasmado en la exposición de motivos de la ley antes mencionada, marcó la pauta para distinguir con precisión que el Contencioso Administrativo (o también llamado Contencioso de Anulación) no era un recurso, sino propiamente un juicio, porque mientras los actos o resoluciones de carácter administrativo que lesionaban los intereses de los particulares emanaban de la Administración Pública, la actuación jurisdiccional del Tribunal a través de las facultades otorgadas por el Ejecutivo

por medio de la justicia delegada, harían pues el reconocimiento de la legalidad de los actos o procedimientos administrativos, o en su defecto, declarar su nulidad.

Básicamente el Contencioso Administrativo o de Nulidad, fue creado como resultado de buscar una pronta y eficaz justicia en lo concerniente a la materia fiscal. Por ello el legislador, lo concibió preponderantemente bajo dos premisas: el predominio de la palabra y que el magistrado y las partes debían tener amplio contacto entre ellos, por lo que la convicción de la verdad sobre los hechos controvertidos, se encontraba a la luz del razonamiento jurídico que pudiera emitir el magistrado en su resolución. Más aún, el procedimiento se desahogaba concretamente en una sola audiencia.

Por lo anterior, el Juicio Contencioso Administrativo Federal en 1936, quedó fundamentado en las disposiciones generales, capítulo primero de la Ley de Justicia Fiscal en su artículo 10, mismo que señaló lo siguiente:

LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936

CAPITULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

(...)

ARTICULO 10. El Tribunal Fiscal, ajustará sus procedimientos a las disposiciones de dicha ley y a falta de prevención expresa, aplicará las del Código Federal de Procedimientos Civiles.

1.5.2 Código Fiscal de la Federación de 1938.

El presidente de México Lázaro Cárdenas del Río, quien promulgó el Código Fiscal de la Federación de 1938, tuvo excelentes resultados al observar que el Contencioso Administrativo o de Anulación establecido en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, lograba la finalidad primaria para lo que fue creado, es decir, darle celeridad a la materia fiscal y que todas las premisas que conjugaba en su procedimiento como lo eran el principio de oralidad, el de concentración y el de igualdad de las partes, al momento de promover el escrito de demanda como el de su respectiva contestación, eran cumplimentadas y respetadas por los Magistrados del Tribunal en aquel entonces y por tanto, sus resoluciones eran del todo efectivas.

En este sentido, en éste nuevo Código el Contencioso Administrativo permanecería con las mismas consideraciones, sin modificación alguna por parte del legislador en cuanto al fondo de todo el procedimiento que se seguía ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por ello, ahora encontramos que el Juicio Contencioso Administrativo contenido en el Código Fiscal de la Federación de 1938, quedó fundamentado dentro del Título Cuarto denominado “De la Fase Contenciosa del Procedimiento Tributario”, en el Capítulo Primero, Disposiciones Generales, en su artículo 155, y que a la letra dice:

TITULO CUARTO

DE LA FASE CONTENCIOSA DEL PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO.

CAPITULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

(...)

ARTICULO 155. El Tribunal Fiscal, ajustará sus procedimientos a las disposiciones de este código. A falta de prevención expresa, aplicará las del Código Federal de Procedimientos Civiles.

1.5.3 Código Fiscal de la Federación de 1967.

En la exposición de motivos por la cual se promueve el nuevo Código Fiscal de la Federación de 1967, se argumenta entre otras cosas que “ el Ejecutivo Federal ha considerado indispensable una revisión lo más completa y profunda de los preceptos que el ordenamiento establece, a su vez que regulen de manera satisfactoria y prevaleciendo mediante el buen entendimiento las relaciones de las autoridades, como sujeto activo en la relación tributaria, con los particulares y con otras entidades publicas como sujeto pasivo, teniendo en cuenta la amplia experiencia obtenida y las nuevas orientaciones sobre política fiscal, para evitar el antagonismo y confrontación en cualquier situación o momento”²⁸

En esta tesitura, debía crearse un nuevo ordenamiento fiscal que estuviera a la altura de los nuevos tiempos y las relaciones entre el Fisco Federal y los contribuyentes, fueren más accesibles. Particularmente en el tema del Contencioso Administrativo, fueron respetados en todo momento los principios de igualdad de las partes, de concentración y de oralidad, que siguieron estableciendo diferencia, a pesar de las reformas sufridas en otros preceptos contenidos en esta nueva codificación, ya que para ese entonces, el legislador se percató que la técnica legislativa con la que fueron redactados tanto la Ley de Justicia Fiscal de 1936, como del Código Fiscal de la Federación de 1938 adolecían de muchos vacíos legales en sus correspondientes apartados.

²⁸ Cfr. Exposición de Motivos del Código Fiscal de la Federación de 1967. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. **“EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL”** No. 45, 3ª época, Año IV, septiembre de 1991.

Fue entonces que el Juicio Contencioso Administrativo, se adecuó a las necesidades que tanto las propias autoridades como los contribuyentes demandaban, en beneficio de la expedita administración de justicia. Pero sobretodo y lo más importante, aunque en su redacción fue modificado en cuanto a la forma, en el fondo el Contencioso Administrativo siguió conservando el espíritu de la norma del modelo plasmado en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, por lo que fue trasladado íntegramente al Código Fiscal de la Federación de 1967, que a lo largo de su vigencia siguió siendo adecuado para el funcionamiento de la impartición de la justicia fiscal.

Por tanto, el fundamento del Juicio Contencioso Administrativo de 1967, quedó redactado en este nuevo ordenamiento fiscal ahora dentro del Título Cuarto denominado “Procedimiento Contencioso”, en su Capítulo Uno, Disposiciones Generales, en su artículo 169, mismo que señaló lo siguiente:

TITULO CUARTO

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO.

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

(...)

ARTICULO 169. Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que determina este Código. A falta de disposición expresa se aplicarán las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Posteriormente el texto del presente ordenamiento, permaneció vigente y sin reformas hasta el 2 de agosto de 1978, ya que mediante Decreto por el que

se reforma y adiciona el Código Fiscal de la Federación de fecha 2 de febrero de ese mismo año, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de agosto de ese mismo año, se modifica sólo en cuestiones de redacción con relación a sus antecedentes legislativos, ya que como se ha tratado con anterioridad, entró en vigor en aquel momento la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación pero aún a pesar de ello, en nada modificó su contenido y el espíritu de la norma. Dicha modificación del artículo antes transcrito, señaló lo siguiente:

(...)

ARTICULO 169. Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con la competencia que le señala su Ley Orgánica, se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que determina este Código. A falta de disposición expresa se aplicarán las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

1.5.4 Código Fiscal de la Federación de 1981.

Este nuevo ordenamiento, trajo consigo que el Contencioso Administrativo forjado desde 1936 hasta 1980, perdiera en mucho lo que se había logrado anteriormente, y que en su esencia, fue modificado a capricho de la autoridad, ya que como se argumentó en párrafos anteriores, el legislador sostuvo que sólo al contribuyente, se le otorgaban todos los beneficios y estímulos fiscales que la autoridad hacendaria había permitido, y que la propia autoridad perdía en su conjunto todo aquello que el contribuyente comenzaba por apoderarse. Por lo que entonces de ser un Contencioso de Anulación, paso a ser un Contencioso como elemento constitutivo de la defensa de la autoridad Administrativa, con la mayor complejidad que el legislador le pudo dar en perjuicio de los derechos del particular en lo que se refiere a la materia fiscal, haciéndolo más tardado y con deficientes resultados.

El artículo 197 del Código Fiscal de la Federación de 1981, fue el nuevo fundamento del Juicio Contencioso Administrativo y quedó redactado de la siguiente manera:

TITULO VI

DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

PROCEDIMIENTO PARA RESOLVER LOS JUICIOS PLANTEADOS ANTE EL TRIBUNAL FISCAL.

ARTICULO 197. Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se regirán por las disposiciones de este título. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que las disposiciones de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece este Código.

1.6 Base Constitucional del Juicio Contencioso Administrativo Federal.

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 por la cual se constituyó el Tribunal Fiscal de la Federación, al momento de ubicarlo formalmente dentro del marco del Poder Ejecutivo Federal, debía otorgársele plena autonomía para que materialmente resolviera controversias en la esfera de competencia fiscal y administrativa, para lo cual, el sistema de justicia delegada sería el factor determinante para ello.

Al respecto Arreola Ortiz, manifiesta que el Tribunal Fiscal de la Federación al ser formalmente parte integrante del Poder Ejecutivo y a su vez autónomo de cualquier autoridad administrativa, su actuación debía ser completamente jurisdiccional, en virtud de la justicia delegada con la que resolvía

los asuntos por ser un Tribunal eminentemente fiscal, independientemente de que sus resoluciones eran meramente declarativas porque aún no tenía facultades explícitas para hacer cumplir sus fallos.²⁹

En este orden de ideas, el legislador sostuvo con justa razón que al realizar funciones jurisdiccionales en el instante de emitir sus fallos, el Tribunal sobre este aspecto en particular, no quedaría exento de una revisión de estos fallos pronunciados, y que el Poder Judicial Federal a través del juicio de amparo, haría lo concerniente para determinar la legalidad o ilegalidad al respecto de dichas sentencias del Tribunal.

Dentro de este contexto, cada una de las reformas que durante el tiempo ha sufrido el artículo 104 constitucional para otorgarle a los tribunales de la Federación la facultad de conocer sobre controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, dió margen a que posteriormente se otorgara material y formalmente la facultad al Congreso de la Unión para instituir tribunales en materia contenciosa administrativa, es decir, existirían instituciones ante las cuales se substanciarían cuestiones litigiosas de carácter fiscal y administrativo suscitados entre la Administración Pública Federal y los particulares y cuyo procedimiento se conoce actualmente con el nombre de Juicio Contencioso Administrativo.

Por tanto, concluimos que en el propio artículo 73 fracción XXIX-H vigente de la constitución, encontramos también el fundamento constitucional del Juicio Contencioso Administrativo, ya que plenamente se reconoce la existencia del medio de defensa que tendrán los gobernados a través del cual existe el

²⁹ Cfr **ARREOLA ORTIZ**, Leopoldo R. **“La naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación”**. Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años, Departamento Publicaciones Amores, México. 1983. Pág. 285.

control de legalidad que en materia de lo contencioso administrativo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es quien conocerá por tener plena jurisdicción y será la instancia donde además, se ventilarán todos y cada uno de los asuntos donde existan actos o resoluciones de carácter administrativo que agraven al particular

El artículo 73 fracción XXIX-H de nuestra constitución, dice al respecto lo siguiente:

“Artículo 73- El Congreso tiene facultad:

I.

(...)

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

(...)”

CAPITULO II

LOS PRINCIPIOS PROCESALES QUE RIGEN EL JUICIO

Para desarrollar con amplitud los principios procesales, debemos primeramente definir y a su vez entender con claridad qué son los principios procesales, para qué sirven y por qué son necesarios para el desarrollo de un proceso en general. Por tal motivo, iniciaremos el presente análisis con la definición de los principios procesales.

Al hablarse de los principios procesales, debemos referirnos en primer lugar a la definición del maestro Eduardo Pallares, quien establece que “Son los principios rectores del Procedimiento que determinan la finalidad del proceso, las reglas que deben seguir al tramitarlo y la correcta manera de interpretar y aplicar las normas procesales”.³⁰

De lo anterior, se desprenden dos conceptos fundamentales que casi siempre generan confusión al no establecerse una clara diferencia entre ambos y que son el “proceso” y el “procedimiento”.

Para el maestro Dorantes Tamayo “proceso es el conjunto de actos jurídicos relacionados entre sí, que se realizan ante o por un órgano jurisdiccional con el fin de resolver un litigio; procedimiento es el conjunto de actos relacionados entre sí que tienden a la realización de un fin determinado.”³¹

³⁰ PALLARES, Eduardo. Apuntes de Derecho Procesal Civil. 2ª. Ed., Editorial Botas, México, 1964, pág. 69.

³¹ DORANTES TAMAYO, Luis. Teoría General del Proceso. 9ª. Ed., Porrúa, México. 2004, pág.45.

A decir del maestro Gómez Lara, el proceso “es un conjunto de actos que tanto los interesados como los terceros ajenos a esa relación sustancial, dirimirán sus diferencias ante órganos del Estado a través de una ley de carácter general, aplicada a un caso particular para darle una pronta solución”; y en cuanto al procedimiento lo determina como “una combinación de diversos actos que deben realizarse, tendiendo la finalidad de darle pronta solución a un litigio”.³²

En esta tesitura, existen elementos que determinan semejanzas entre cada una de las definiciones de los autores antes mencionados, por lo que estableceremos con precisión la diferencia entre ambos conceptos.

En un proceso, las partes y demás personas que puedan intervenir en él inician, desarrollan y concluyen un juicio, donde el juzgador, teniendo a la vista los elementos de hecho y de prueba contundentes, debe dar solución a una controversia como finalidad preponderante, lo cual se logrará por medio de una toma de decisión clara y precisa, dándole la razón a quien la tiene.

En un procedimiento, se dan los mecanismos tendientes a tramitar, substanciar y desarrollar con agilidad y prontitud un proceso, es decir, el procedimiento contiene la vía idónea por la que las partes promueven ante la autoridad judicial las acciones, excepciones, pruebas, conclusiones y los recursos, tomando en cuenta los requerimientos, plazos y términos fijados por la ley que permiten agotar cada una de las diversas etapas procesales que se contienen en un proceso. Por lo tanto, el proceso es el género y el procedimiento la especie.

³² GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. 10ª. Ed., Oxford, México. 2004, págs. 107 y 108.

Bajo este contexto, concluimos que los principios procesales son los fundamentos que rigen las directrices del Derecho Procesal, mostrando cada uno de estos principios “los elementos que contribuyen al avance y desarrollo de la actividad procesal, logrando así la mejor interpretación de la ley procesal”.³³

Los principios procesales han sido desarrollados ampliamente por los diferentes estudiosos del Derecho Procesal, quienes los han clasificado de manera diversa conforme al estudio que cada uno ellos han aportado a la rama del Derecho Procesal. A continuación abordaremos los más importantes y trascendentales dentro de cualquier proceso.

2.1 Principio de Contradicción.

“El principio del contradictorio consiste en que el tribunal dé a las partes la oportunidad de ser oídas en defensa de sus derechos, y no se viola cuando ellas no aprovechan esa oportunidad”.³⁴

De la definición del maestro Pallares, entendemos que actualmente dentro de la materia del Derecho Procesal es considerado por varios procesalistas como uno de los principios rectores más importantes dentro de la doctrina procesal, ya que sostiene que la parte demandada siempre deberá tener la oportunidad en tiempo y en derecho, de defenderse con consideraciones de hecho, argumentos de derecho y con las pruebas necesarias para evidenciar ante una autoridad judicial su dicho contra la demanda que ha sido promovida en su contra.

³³ OVALLE FABELA, José. *Teoría General del Proceso*. 6ª. Ed., Oxford, México. 2005, pág. 192.

³⁴ PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. 6ª Ed., Porrúa, México, 1970, pág. 625.

Por tanto, conviene establecer en este sentido que la parte contra quien se ha formulado una pretensión, tiene la ocasión de sostener ante el juez su verdad en juicio y al amparo de la ley protegerse contra la acción intentada y contra los argumentos vertidos por la promovente que le causen perjuicio, debiéndose resolver todas las promociones que se ingresen por cualquiera de las partes, pero con especial atención a los argumentos y razonamientos que vierta la contraparte.

Arellano García, coincide ampliamente en este sentido por lo que basta que se le conceda a la parte demandada el derecho de defenderse, ya que en caso contrario, habrá precluido su derecho y no se habrá afectado el principio de contradicción puesto que tuvo la oportunidad para hacerlo.³⁵

2.2 Principio de Concentración.

Sostiene que en ciertas cuestiones litigiosas o incidentales se van acumulando para ser resueltas en solo acto en la sentencia definitiva, evitando que el curso del proceso en lo principal, se suspenda.³⁶

De lo anterior, comentaremos con exactitud que este principio procesal conmina a que todas las actuaciones procesales, deben contenerse en el menor número de audiencias e incidentes posibles, ya que en ocasiones el procedimiento que se sigue por las partes es amplio, de duración indefinida y muchas veces el volumen de un expediente también cuenta, por lo que en ese sentido sugiere que la decisión del juzgador sobre una controversia en particular

³⁵ Cfr. ARELLANO GARCIA, Carlos. Teoría General del Proceso. 13ª. Ed., Porrúa, México, 2004, pág. 35.

³⁶ Cfr. DORANTES TAMAYO, Luis. Op. Cit. pág. 287.

le sea lo más accesible para resolverla ampliamente, dándole prontitud al procedimiento y evitando con ello la dilatación del mismo.

Se contempla que con referencia a los incidentes que surjan dentro del proceso, se reserven para la sentencia definitiva a fin de evitar que el proceso se paralice o se dilate, lo que a su vez exige reducir al menor número posible los llamados artículos de previo y especial pronunciamiento.³⁷

2.3 Principio de Igualdad de las Partes.

“Según este principio, las partes al ejercitar el derecho de acción y el correlativo de contradicción en juicio, deben estar en posición de perfecta paridad e igualdad, de modo que las normas que disciplinan su actividad no pueden constituir, frente a una de las partes en juicio con daño a la otra, una situación de ventaja o privilegio”.³⁸

El maestro Eduardo Pallares hace una síntesis de la definición anterior al señalar lo siguiente:

“Las partes deben tener en el proceso un mismo trato, se les deben dar las mismas oportunidades para hacer valer sus derechos y ejercitar sus defensas, siempre dentro de la inevitable desigualdad que produce la condición de actor y demandado”.³⁹

³⁷ Cfr. PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 6ª Ed., Porrúa, México, 1970, pág. 624.

³⁸ ROCCO, Ugo. Teoría General del Proceso Civil. Trad. Felipe de J. Tena Ramírez, Porrúa, México, 1959, pág. 409.

³⁹ PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Op Cit. pág. 627.

La definición del maestro Pallares de este principio procesal, hace notar que aún dentro de las diversas clasificaciones que se han hecho a lo largo de la historia por diversos estudiosos de la materia del Derecho Procesal, el Principio de Igualdad Procesal, conserva el lugar privilegiado dentro de dichas clasificaciones, ya que como se observa, es el principio procesal más importante que se sigue en cualquier procedimiento ante una autoridad que tenga jurisdicción y competencia para conocer de cualquier litigio, donde las partes deben tener igualdad de circunstancias, de posibilidades y de derechos ante la autoridad quien dirimirá la controversia que se haya suscitado entre los contendientes. Y lo más importante, no dando ningún tipo de ventaja para nadie.

Bajo este contexto, el maestro Pallares sostiene que esta igualdad que tienen las partes en el proceso significa dar oportunidad a cada parte para que haga valer sus derechos ante el juez, es decir, rodear a cada una de ellas de las garantías y derechos jurídicos a que tienen derecho, logrando desaparecer los obstáculos procesales a fin de que libremente puedan alegar la defensa o ataque en el proceso, aportando los medios de convencimiento necesarios para una exacta resolución.⁴⁰

Es decir, debemos señalar a través de esta aportación que las partes deben estar en idéntica situación jurídica, ya que por un lado, una de las partes ejercite su acción y por el otro, la contraparte a través de un debido emplazamiento conforme a ley establezca su defensa, donde ambos desahoguen y viertan sus elementos de prueba para que en la audiencia respectiva reciban por parte del juez el mismo trato, dándole certeza y eficacia al procedimiento buscando finalmente la convicción en el juzgador para que a cualquiera de ellos, se le otorgue una sentencia favorable a su causa.

⁴⁰ **Idem**

Respecto al principio en estudio, señalaremos algunas aplicaciones dentro de las actuaciones que se realizan en un procedimiento:

- 1- La notificación de la demanda y el emplazamiento al demandado.
- 2- El ofrecimiento ante el juzgador de las pruebas.
- 3- La etapa de los alegatos, donde las partes tienen igualdad para establecer conclusiones y/o modificaciones al proceso antes de que el juez emita una resolución.
- 4- La promoción de cualquier incidente.

Conviene finalmente señalar al respecto que la igualdad contenida en nuestras leyes que conforman a nuestro Estado de Derecho, son la consecuencia de factores de carácter político y social. Por un lado la consecución de la ley a través de su promulgación y vigencia y por el otro, la manifestación de la voluntad social para erigir y constituir normas que regulen su conducta ante la sociedad solicitando al legislador que ante todo, respete en cada ley y en sus normas la igualdad de las partes en todo momento.

2.4 Principio de Disposición.

“El principio de disposición de las partes, tanto en el ejercicio de la acción y el desarrollo de la misma a través del proceso, como los límites de la acción misma, como la propia actividad del juez, se regulan en gran parte por la voluntad de los contendientes; es decir, las partes como son dueños de

disponer del propio derecho substancial, disponen, asimismo cuando la ley no establezca lo contrario de la iniciación y del desarrollo del proceso”. ⁴¹

Nuevamente el maestro Eduardo Pallares realiza la síntesis de la definición anterior y que en concreto, determina el significado real del Principio de Disposición de la siguiente manera:

“Hace consistir el principio dispositivo en que el ejercicio de la sanción procesal está encomendado en sus dos formas, activa y pasiva a las partes y no al juez. En efecto, la iniciativa en la marcha procesal desde que el proceso principia hasta que termina, le corresponde a las partes y no al juzgador”. ⁴²

La anterior definición del maestro Eduardo Pallares, denota que dentro de los dos elementos primordiales en todo proceso como lo son las partes y el juzgador, las partes que incurren en un litigio son la arista fundamental para el impulso procesal de cualquier controversia. Por ello, el carácter de elemento activo que desempeñan tanto actor como demandado en un proceso, de tal modo que las actuaciones en el procedimiento deben ser constantes y formuladas a petición expresa de cualquiera de las partes.

En este orden de ideas, significa que el juez no puede a través de su investidura actuar unilateralmente en el proceso, si no es a solicitud de parte interesada. Si cualquiera de las partes no actúa o más bien si ninguna de ellas actúa, no hay continuidad en el procedimiento dando como resultado que la acción o la excepción intentada por los interesados se extinga por el transcurso del tiempo, eximiendo al juzgador de cualquier situación posterior a este aspecto.

⁴¹ ROCCO, Ugo. *Teoría General del Proceso Civil*. Op. Cit. pág. 408.

⁴² PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. Op. Cit. pág. 625.

Por tanto, depende mucho de la persistencia y seguimiento que tengan cualquiera de las partes, sea actor o demandado para con el asunto, ya que como se ha mencionado reiteradamente en el estudio de este principio procesal, se encuentra en su absoluto dominio, y con ello el órgano jurisdiccional con relación a su facultad de resolución de la litis, no decreta la inactividad procesal.

Este principio comenzó a regir cuando se consideraba que la relación procesal, se establecía solamente entre las partes y que el juez no tenía otra función que la de apreciar los hechos a los que debía aplicar una determinada norma jurídica, negándole toda participación en el juicio y dejando a iniciativa de los contendientes cualquier promoción, en ausencia de la cual el juez debería permanecer inactivo.

2.5 Principio de Inmediación.

“Exige que los jueces reciban directamente las pruebas que rindan las partes, oigan sus alegatos y en general estén en contacto con ellas”.⁴³

Este principio exhorta a que la autoridad que dirima el conflicto, tenga una comunicación amplia y adecuada, donde sus actuaciones y resoluciones deben ser conocidas por cualquiera de las partes, así como por los interesados que de forma directa o indirecta intervienen en el proceso logrando con ello un contacto personal y directo, sin la necesidad de que intervenga cualquier tipo de asesor, representante o intermediario.

En este orden de ideas, conlleva a la situación de actitud y aptitud que debe tener la autoridad para con los contendientes en el proceso, es decir, que el

⁴³ **Ibidem** pág 628.

juzgador en su esfera de competencia, conozca plenamente del juicio seguido por las partes, reciba de los contendientes sus respectivas pruebas, les interroge y reciba la declaración de los testigos desahogándose en la audiencia correspondiente, oiga sus alegatos y que por añadidura, todo conduzca a probar los hechos dando como resultado un juicio más exacto.

2.6 Principio de Eventualidad.

Significa que existe a favor de las partes una libertad para hacer valer sus derechos procesales y que dentro de esa libertad totalmente contingente, hacerlos valer o no, en la oportunidad procesal correspondiente.⁴⁴

De la definición anterior, se desprende una interpretación valiosa al respecto consistente en que las partes tienen siempre la carga procesal de hacer valer cualquier actuación procesal en un juicio sea una acción, donde se promueve la demanda y se hacen valer todos los fundamentos de hecho a través de la acción que se ejercita por medio de los documentos fundatorios; sea una excepción, como son los posibles derechos y defensas del demandado hasta que logre fundar lo contrario, lo que logrará a través de las pruebas y recursos que procedan en el período correspondiente.

Al respecto en lo que anteriormente se refiere, señalaremos los siguientes aspectos:

a)- En un proceso cualquiera, éste se encuentra dividido en diversas etapas, diferenciándose una de la otra, donde ninguna de ellas puede comenzar sin que haya concluido la anterior etapa.

⁴⁴ Cfr. **ARELLANO GARCIA**, Carlos. Op. Cit. pág. 35.

b)- Esta división, se considera a partir de las exigencias jurídicas a través de las cuales deben atenderse cada una de las etapas procesales, ya que en el caso de no ser atendidas en el marco de dicho orden preestablecido, producirán perjuicios evidentes y situaciones legales absurdas, lo que al respecto los procesalistas los denominan comúnmente como compartimentos estancos.⁴⁵

c)- Aunado a lo anterior, la finalidad de las etapas procesales es que cada una de ellas tenga la eficacia necesaria para que los contendientes en el proceso, haga valer cuestiones que otorguen al juzgador la convicción plena para que pueda determinar una decisión final favorable a la causa de quien haya probado su verdad en el procedimiento seguido.

2.7 Principio de Preclusión

“La Preclusión se define como la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal. Esta pérdida, extinción o consumación puede resultar de tres situaciones diferentes: a) por no haber observado el orden u oportunidad dado por la ley para la realización de un acto; b) por no haberse cumplido una actividad incompatible con el ejercicio de otra y; c) por haberse ejercido ya una vez, válidamente esa facultad, es decir, una consumación propiamente dicha”.⁴⁶

La definición antes transcrita, hace alusión a tres supuestos cotidianos en la práctica diaria del Derecho Procesal y que son los siguientes: a) cuando la demandada no contesta el escrito inicial de demanda entablada en su contra en tiempo y forma, por lo cual se produce el primer caso de preclusión; b) cuando se quiera promover una nueva acción por distinta competencia de la cual un juzgador

⁴⁵ Cfr. DORANTES TAMAYO, Luis. Op Cit. pág 286.

⁴⁶ COUTURE, Eduardo J. *Estudios de Derecho Procesal Civil. Tomo II*. De Palma Editores, Buenos Aires Argentina, 1978, pág 196.

ya conoció del caso en cuestión y ; c) cuando una persona demandó en su momento una acción que ya fue resuelta, pero por no haberse probado los hechos alegados por el actor, pretende volver a demandar mediante los mismos hechos por otra vía que se adecúe a los intereses del promovente (como ejemplo, tenemos el caso de que se haya resuelto un divorcio necesario y ahora nuevamente demandar un divorcio administrativo con los mismos hechos y elementos de derecho).⁴⁷

En virtud de que cualquier proceso debe tener un carácter dinámico, la definición del maestro Dorantes Tamayo, hace recalcar en todo momento que cada uno de los contendientes en dicho proceso deben hacer valer en tiempo cualquier acción o excepción, es decir, se le conceden prerrogativas procesales que deben hacerlas valer en la etapa correspondiente, al igual que el ofrecimiento y rendición de sus pruebas, ya que en caso contrario, puede precluir o caducar su derecho por no haberlo hecho valer en su momento oportuno, por lo que es evidente que la posibilidad de respetar a la parte que dentro del proceso tenía esos derechos procesales, sin embargo se desvaneciere.

Este Principio Procesal, se consuma en la práctica cuando han transcurrido los términos o plazos fatales que la ley establece dentro de alguna actuación judicial, sin que ésta se haya hecho valer. Por ejemplo, cuando no se ofrecen las pruebas al momento de abrirse la etapa procesal correspondiente; cuando no se formulan alegatos antes de que el juzgador emita su resolución; cuando no se apela en el momento de haber transcurrido el plazo fatal para interponer el recurso, en este contexto de la apelación; cuando no se formulan los correspondientes agravios que se establecen cuando a la parte agraviada se le han transgredido sus derechos o en su defecto, no se obtuvo lo solicitado.⁴⁸

⁴⁷ Cfr. **OVALLE FABELA**, José. Op. Cit. pág. 202.

⁴⁸ Cfr. **ARELLANO GARCÍA**, Carlos. Op Cit. pág. 39.

Para perfeccionar el significado y la importancia que tiene este principio procesal, conviene transcribir al efecto, el criterio que sustenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cual establece claramente porqué la Preclusión es un Principio Procesal que rige hasta su consumación a todo proceso y porqué deben finalizar todas y cada una de las etapas procesales para poder promover cualquier recurso. Dicha tesis de jurisprudencia, dice lo siguiente:

PRECLUSIÓN. ES UNA FIGURA JURÍDICA QUE EXTINGUE O CONSUMA LA OPORTUNIDAD PROCESAL DE REALIZAR UN ACTO.

La preclusión es uno de los principios que rigen el proceso y se funda en el hecho de que las diversas etapas del proceso se desarrollan en forma sucesiva, mediante la clausura definitiva de cada una de ella, impidiéndose el regreso a momento procesales ya extinguidos y consumados, esto es, en virtud del principio de la preclusión, extinguida o consumada la oportunidad procesal para realizar un acto, éste ya no podrá ejecutarse nuevamente. Además doctrinariamente, la preclusión se define generalmente como la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal, que resulta normalmente, de tres situaciones: a) de no haber observado el orden u oportunidad dada por la ley para la realización de un acto; b) de haber cumplido una actividad incompatible con el ejercicio de otra; y c) de haber ejercitado ya una vez, válidamente, esa facultad (consumación propiamente dicha). Estas tres posibilidades, significan que la mencionada institución no es, en verdad, única y distinta, sino más bien una circunstancia atinente a la misma estructura del juicio".⁴⁹

Tesis de jurisprudencia 21/2002. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal en sesión de veinte de marzo de dos mil dos, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros:: presidente Juan N, Silva Meza, Juventino V. Castro y Castro, Humberto Roman Palacios, José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

⁴⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca, Tomo XV, Abril de 2002, pág. 314.

2.8 Principio de Probidad

“Según este principio, el proceso es una institución de buena fe que no ha de ser utilizada por las partes con fines de mala fe o fraudulentos. El juez está obligado a dictar las medidas necesarias para evitar que los litigantes conviertan el proceso en un instrumento al servicio de intenciones contrarias al funcionamiento expedito de la justicia”.⁵⁰

De la definición anterior, podemos concluir que el Principio de Probidad consiste en que los contendientes deben conducirse y actuar con buena fe, honradez y verdad al momento de vertir sus argumentos en un proceso. Si cualquiera de las partes se conducen en cualquier momento con mala fe, los tribunales deben consignarlo ante autoridad penal competente, particularmente el Ministerio Público.

Este principio procesal, lo encontramos regulado en el primer y segundo párrafos del artículo 72 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y que a la letra dice:

*Artículo 72º. “Los Tribunales no admitirán nunca promociones o solicitudes, incluyendo recursos, notoriamente frívolos o improcedentes; los desecharán de plano, sin necesidad de mandarlos hacer saber a la otra parte, ni formar artículo y en su caso consignarán el hecho al agente del Ministerio Público. Los incidentes ajenos al negocio principal o notoriamente frívolos e improcedentes, deberán ser repelidos de oficio por los jueces”.*⁵¹

⁵⁰ PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. Op. Cit. pág. 629.

⁵¹ Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Editorial SISTA, México, 2006, pág. 17.

2.9 Principio de Economía Procesal

Este principio está relacionado íntimamente con el Principio de Concentración abordado anteriormente. Sostiene que cualquier proceso debe desarrollarse ahorrando el mayor tiempo, costo y energía de conformidad con los hechos de cada caso en concreto, es decir, se debe delimitar y precisar el objeto de un litigio, determinar la idoneidad y pertinencia de las pruebas que aporten elementos para decidir una controversia y finalmente, que cualquier recurso o incidente que interpongan cualquiera de las partes estén fundados y apegados a dicha controversia que ha sido estudiada y resuelta con anterioridad.

En función de este Principio Procesal, el maestro Armenta Calderón comenta “Es una exigencia que en aras de la eficiencia del servicio de impartición de justicia, tiende a aligerar la tramitación de los procedimientos judiciales, revolviendo los obstáculos de cualquier orden que lo impida, esto con la finalidad de dar solución plena a las pretensiones planteadas ante órganos jurisdiccionales por las partes en litigio, en el tiempo y la ocasión de aquellas lo exijan. En función de este principio es evitar el vano consumo de energía procesal, manifestándose en economía de tiempo, lo que atiende al problema de rapidez y expedito con que se desarrolle el proceso; en economía de dinero, que es el problema del costo monetario de la justicia; y en economía de trabajo, que es el problema de la sencillez”.⁵²

Así pues, establecemos e interpretamos bajo estos argumentos antes señalados, que al reclamarse las prestaciones de carácter pecuniario en un proceso, dichas prestaciones no deben ser más onerosas que el objeto reclamado, por lo que cualquier proceso debe tener la eficacia necesaria para que

⁵² **ARMIENTA CALDERON**, Gonzalo M. *Teoría General del Proceso. Instituciones y Categorías Procesales*. Porrúa, México, 2003, pág. 133.

a través del mejor resultado, se pueda lograr la simplificación de trámites o disminución de actos procesales.

Por lo tanto, concluimos que este principio establece que se debe lograr en cualquier proceso los mayores resultados posibles, con el menor empleo posible de actividades, recursos y tiempos; en otras palabras, la simplificación de los procedimientos como la precisión del litigio, la admisión de pruebas que sean pertinentes e idóneas al caso concreto y finalmente el desechamiento de recursos que puedan ser notoriamente improcedentes.

2.10 Principio de Adquisición Procesal.

“El principio de Adquisición Procesal, es aquel por virtud del cual se benefician ambas partes con la rendición de pruebas, ya que como resultado de la realización de los actos procesales en general, se deriva para las partes a quienes favorezcan un beneficio o ayuda independientemente de su origen”. ⁵³

Este principio procesal, establece por un lado que las pruebas rendidas por el oferente, no solo le aprovechan a ella, sino también a su contraparte, es decir, ambas partes se benefician de las probanzas que aportaron al juicio haciéndolas suyas en lo que a su derecho, interés y beneficio convengan.

Por otra parte, fundamentalmente este principio tiene como base la convicción del juez sobre la existencia, idoneidad y legalidad de cada una de las pruebas aportadas en un juicio. Porque si bien es cierto una máxima del Derecho establece que **“quien afirma, esta obligado a probar”**, lo es también que las

⁵³ De PINA, Rafael y De PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 32ava. Ed. Actualizada, Porrúa, México, 2003, pág 64.

pruebas aportadas en un juicio no son exclusivas de la parte que las ofrece, ya que su contraria tiene la libertad y la opción de utilizar las pruebas que en su provecho le beneficien, aunque no las haya ofrecido ni rendido, puesto que la finalidad primordial en todo proceso es inducir en el juzgador la convicción de quién de los contendientes tiene la certeza respecto de los hechos controvertidos.

2.11 Principio de Substanciación.

Este principio procesal parte de la idea en la que el elemento constitutivo en todo litigio es la demanda, donde por lo general se solicita al juez que se aplique conforme a la norma de derecho el cumplimiento de un acto o hecho jurídico a través de una resolución dictada para tales efectos. Es decir, se promueve ante la autoridad jurisdiccional, una acción que establezca la aplicación de la norma jurídica para que en el ejercicio de esta acción, se tome en cuenta la petición de quien ha sufrido un daño o perjuicio a sus intereses particulares.

En este sentido, conviene señalar que dentro del documento mismo donde se contiene la demanda, la substanciación a que nos referimos, debe expresar con precisión el hecho jurídico en sí, el cual, dará vida al derecho que se pretende hacer valer en tal petición. En otras palabras, se entiende como la exactitud con la que el promovente de una acción establecerá en su demanda, dando como resultado la precisión en el hecho jurídico base de la demanda.

Al respecto, el maestro Pallares cita a Giuseppe Chiovenda ⁵⁴ al señalar que la substanciación en todo proceso “exige que se exprese con precisión el hecho jurídico que da vida al derecho que se hace valer, es decir, la precisión sobre el hecho mismo generador del derecho que se pretende ejercitar,

⁵⁴ (1872 – 1937). Fundador de la escuela denominada “Procesalismo Científico Italiano”. Considerado como uno de los más grandes doctrinarios del Derecho Procesal, en cuya aportación radica el haber logrado la Independencia del Derecho Procesal, concibiendo al proceso como una relación jurídica que se desenvuelve progresivamente. Cfr. **DORANTES TAMAYO**, Luis. Op Cit. pág. 48.

donde en algunos casos la precisión en lo que se pide traerá consigo igual precisión el hecho jurídico base de la demanda”.⁵⁵

Como comentario del autor antes mencionado, podemos clarificar estas ideas en el entendido de que en toda demanda se solicita al juzgador admita a trámite dicho documento y que solo es válida, en el entendido de que exprese todas las circunstancias de hecho de las que el promovente vaya a servirse en el proceso, trayendo consigo que las deducciones de un hecho no expresado en el cuerpo del escrito de demanda, significa que deben considerarse como ilegales.

Más sin embargo, va más allá de estas dos situaciones, ya que lo que realmente da refuerzo a toda demanda para que sea válida, es que exprese con plena certeza todas y cada una de las circunstancias de hecho que el promovente de la demanda vaya a solicitar en el proceso, de tal manera que todo lo que se vaya dando conforme a dichas deducciones si no son expresadas en el documento, no se admitirán por no haberlas hecho valer en su momento oportuno, por lo que deben ser primeramente consideradas como algo que ya esta fuera del alcance del juzgador; posteriormente no deben ser tomadas en cuenta y finalmente deben ser catalogadas como ilegales.

2.12 Principio de Congruencia de las Sentencias.

“Las sentencias deben ser congruentes no sólo consigo mismas, sino también con la litis tal como quedó formulada por medio de los escritos de demanda, contestación, réplica y dúplica.”⁵⁶

⁵⁵ Cfr. PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Op. Cit. pág. 232.

⁵⁶ ARMIENTA CALDERON, Gonzalo M. Op. Cit. pág. 136.

El concepto anteriormente descrito de este principio procesal, determina que todas las sentencias que emitan los órganos jurisdiccionales deben ser congruentes consigo mismas y que además, correspondan con el pleito sometido a estudio.

Por congruencia, debemos entender como la conformidad y uniformidad que deben existir entre la sentencia y la pretensión o pretensiones que constituyen el objeto del pleito; correlación entre pretensiones y el fallo, puesto que este último, es el elemento lógico y esencial de cualquier litis que se pretenda resolver.

Lo anterior, se desprende de todas y cada una de las etapas procesales que contienen a su vez las actuaciones procesales que fueron promovidas por los contendientes en el juicio, logrando que la resolución judicial sea acorde a las peticiones que se resuelvan, no concediéndose más de aquello que fue solicitado.

A decir del maestro Dorantes Tamayo, dentro de este principio procesal se desprende la existencia de dos tipos de congruencia de las sentencias. Por un lado, la **congruencia interna** y que consiste en que debe existir cohesión entre cada una de las partes que componen a una sentencia, donde no debe existir contradicción entre las consideraciones de hecho y los puntos que resuelven esas consideraciones. Por el otro lado, la **congruencia externa**, donde la sentencia debe adecuarse en cuanto al fondo de los hechos controvertidos, es decir, la sentencia debe coincidir con aquellos elementos que estuvieron a debate y análisis durante el procedimiento, lo que conlleva a deducir que el juez debe resolver todo aquello que solamente le fue solicitado por las partes.⁵⁷

⁵⁷ Cfr. **DORANTES TAMAYO**, Luis. Op Cit. pág. 288.

Por tanto, concluimos que la congruencia externa evita contradicciones entre las afirmaciones vertidas por las partes y la resolución que se emita, la que puedan llegar a variar la estructura del juicio. Y la congruencia externa, determina que lo resuelto en la sentencia, debe coincidir los puntos controvertidos en el juicio con lo solicitado por las partes, evitando que el juzgador se pronuncie por algo no pedido por los contendientes.

2.13 Principio de Seguridad Jurídica.

A decir del maestro Ignacio Burgoa Orihuela, la Seguridad Jurídica es “el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias que previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, en los diversos derechos de éste, integrada por una serie de requisitos, condiciones y elementos que constituyen el summum de sus derechos subjetivos.”⁵⁸

La anterior definición, contiene los dos elementos más importantes para dar origen al principio de Seguridad Jurídica, que son el Estado, como ente jurídico dotado de poder para ejercer coacción en el cumplimiento irrestricto de la ley y los individuos, quienes bajo la condición de gobernados, son sujetos de derechos y obligaciones.

Este principio nos señala que todo gobernado debe gozar de seguridad jurídica que debe otorgar el Estado a través de sus autoridades; por lo tanto, si no se lleva a cabo dicha seguridad, se quebranta el orden legal y normativo de una

⁵⁸ **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio. *Las Garantías individuales*. 33ª Ed. actualizada, Porrúa, México, 2001, pág 504.

sociedad o nación provocando la inseguridad jurídica y con ello, se afecta la esfera jurídica del gobernado.

Nuestra carta magna es contundente y clara al respecto de lo vertido con anterioridad, ya que en el segundo párrafo del artículo 14 establece el imperativo de que la autoridad judicial otorgará siempre a las partes las mismas oportunidades y opciones para exponer sus derechos como garantías constitucionales que deben prevalecer en todo proceso, y que en caso contrario, acudirán ante los tribunales previamente establecidos, cumpliendo la formalidad del procedimiento consignado en la ley invocada al caso concreto, haciendo valer las acciones y excepciones procesales respectivamente con la finalidad de darle mejor discernimiento al proceso.

Asimismo, el artículo 17 constitucional, también es claro al respecto, ya que la función jurisdiccional se encuentra depositada en el Estado, conminando a los gobernados a no ejercer justicia por propia mano y por tanto, ejercer violencia para reclamar sus derechos. Lo anterior, se debe a que nuestra constitución en ese mismo párrafo, otorga plena jurisdicción y autonomía a todos los tribunales constitucionales y que serán los encargados de la impartición de justicia la que al efecto, será pronta, completa, imparcial y gratuita. Por lo tanto:

- 1- Debe ser pronta, en función de que en todo proceso, no debe haber dilatación alguna, sin justa causa, por lo que es claro que se deben respetar los plazos establecidos en la ley, ya que si el proceso o la resolución son tardíos, de ninguna forma se consuma su fin último.
- 2- Debe ser completa, en función de que los órganos del Estado a quienes se ha encomendado la tarea de impartir justicia, deben resolver cada una de las acciones y excepciones promovidas por las partes.

- 3- Debe ser imparcial, en función de que los tribunales constitucionales que fueron creados por nuestra carta magna, se les ha confiado el administrar en todo momento justicia, por lo que sus resoluciones jamás deberán inclinarse o favorecer a cualquiera de los contendientes, sino siempre estarán apegadas a estricto derecho.

- 4- Debe ser gratuita, ya que por ningún motivo el juzgador debe recibir emolumento alguno por parte de los contendientes para dar trámite y celeridad al proceso. Es decir, el trámite siempre debe ser gratuito, por lo que quedan prohibidas las costas judiciales.

Conviene transcribir al efecto, los artículos constitucionales que refieren sobre este Principio de Seguridad Jurídica y que se muestran a continuación:

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

Nadie podrá ser privado 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.

(reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 9 de diciembre de 2005)

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

(modificado por la reimpresión de la constitución, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986)

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

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

(reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 17 de marzo de 1987)

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

(reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 17 de marzo de 1987)

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

(reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 17 de marzo de 1987)

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

(reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 17 de marzo de 1987)

CAPITULO III

LA SUBSTANCIACIÓN DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

3.1 Juicio Contencioso Administrativo Federal seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Juicio Contencioso Administrativo, es el mecanismo que el particular tiene como medio de defensa, mismo que se lleva a cabo ante un tribunal jurisdiccional, que tiene como finalidades esenciales el determinar, controlar y decidir de manera imparcial una contienda entre el particular y la Administración Pública, que se considera que ha lesionado los derechos e intereses del gobernado. Es decir el Contencioso Administrativo surge a partir de que la Administración Pública, en el ejercicio del interés público, toca derechos inalienables o adquiridos pretendiendo apoderarse de ellos al causar un perjuicio en el interés jurídico que se considera lesionado, y con ello, el particular, ante la desproporción, la arbitrariedad y la injusticia manifiesta por parte de la autoridad que emitió este acto, el gobernado tiene la necesidad de defenderse del perjuicio o violación de su derecho para el restablecimiento del orden legal y su correcta y estricta observancia.⁵⁷

Así pues, las controversias que surgen entre la Administración Pública y los particulares, debe resolverse por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, órgano competente para substanciar el Procedimiento Contencioso Administrativo de conformidad con lo establecido por el artículo 73 fracción XXIX inciso H de nuestra carta magna.

⁵⁷ Cfr. **NAVA NEGRETE**, Alfonso y **SANCHEZ GOMEZ**, Narciso. *Justicia Administrativa en México*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. (FUNDAP), Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2002, págs. 61 y 62.

Por otra parte y de acuerdo con lo anterior, conviene señalar que en nuestra legislación, existe también un procedimiento a través del cual la anulación de los actos administrativos favorables a un particular, donde la propia autoridad administrativa considera ilegales estos actos, es también competencia del propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del procedimiento denominado Juicio de Lesividad, donde a contrario sensu, el particular se convierte en parte demandada y la autoridad administrativa, en parte actora.

“El proceso o Juicio de Lesividad, es el intentado por una autoridad administrativa dentro del Proceso Contencioso Administrativo, con el propósito de anular una resolución favorable a un gobernado, que fue emitida de manera ilegal”.⁵⁸

Es decir, la autoridad fiscal o administrativa no puede rectificar o revocar un acto o resolución que ha sido emitido por ella de mutuo propio, sino que deben ser modificadas por el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que es el órgano competente para tal situación, cuando favorezca al gobernado. Lo anterior, se desprende del contenido del primer párrafo del artículo 36 vigente del Código Fiscal de la Federación, así como el antepenúltimo párrafo del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como fundamentos legales aplicables al procedimiento del Juicio de Lesividad y que dicen lo siguiente:

ARTICULO 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 seguido por las autoridades fiscales.

(...)

⁵⁸ ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo A. *El Juicio de Lesividad y otros Estudios.*, 2ª. Edic., Porrúa, México, 2004, pág. 67.

ARTICULO 11:

(...)

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

De lo anterior, se desprende que actualmente en nuestra legislación con relación al tema del proceso del Juicio de Lesividad, para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pueda modificar una resolución administrativa favorable al particular, se requiere necesariamente que las autoridades inicien el procedimiento de Lesividad de forma similar al Juicio Contencioso Administrativo Federal, es decir, que acudan ante dicho órgano jurisdiccional a solicitar la declaración de nulidad de ésta resolución en calidad de demandantes, cumpliendo con los requisitos de oportunidad y forma que dicta actualmente la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En este orden de ideas, debemos determinar y especificar lo que actualmente es el Juicio Contencioso Administrativo que se encuentra ubicado dentro de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como las reformas y adiciones que se originaron por la entrada en vigor de esta nueva ley, tema que nos ocupa en el presente capítulo.

Así pues, el Diccionario Jurídico Mexicano, cita al maestro Héctor Fix Zamudio quien de acuerdo a la terminología del Derecho Francés, el origen del Contencioso Administrativo, debe de entenderse “como el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial, con el objeto de resolver de forma imparcial las

controversias entre los particulares y la Administración Pública. También se le conoce a esta institución en el Derecho Mexicano con los nombres de justicia administrativa o proceso administrativo”.⁵⁹

Y en este sentido continúa diciendo al respecto que de acuerdo al sistema que se encuentra actualmente en vigor en nuestro país, “el contencioso administrativo puede dividirse en dos grandes sectores. En primer término, son los actos y resoluciones de la Administración Pública tanto federal como local donde pueden impugnarse ante tribunales administrativos especializados y excepcionalmente ante los jueces ordinarios. En segundo término, se encuentran los restantes actos y resoluciones que, al no admitir su impugnación ante dichos tribunales, deben de combatirse por medio del juicio de amparo de manera inmediata”.⁶⁰

A decir del maestro Antonio Carrillo Flores el Juicio Contencioso Administrativo es “la contienda que nace por el obrar de la Administración Pública, tanto en su seno mismo como fuera de él”.⁶¹

Para el maestro Gabino Fraga “El Contencioso Administrativo, es el establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la administración”.⁶²

De las definiciones anteriormente citadas, se desprenden tres elementos en común. Por una parte, sobresale que el Juicio Contencioso Administrativo es un medio de defensa por el cual comienza una contienda; así

⁵⁹ **FIX ZAMUDIO**, Héctor. *Contencioso Administrativo.* Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II, Porrúa, México, 1985, págs. 285 y 286.

⁶⁰ **Idem.**

⁶¹ **CARRILLO FLORES**, Antonio. *La Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación.* Cuarenta y cinco años, Departamento de Publicaciones Amores, México, 1982, pág. 83.

⁶² **FRAGA**, Gabino. Op. Cit. pág. 443.

también este medio de defensa es única y exclusivamente de los particulares frente a los actos y resoluciones de la propia autoridad administrativa que transgreden su esfera jurídica y como elemento final, que dicha contienda se pone en manos de un Tribunal para que modifique, rectifique o revoque una determinación administrativa.

En este orden de ideas, conviene hacer la precisión al respecto sobre el enfoque que guarda actualmente la naturaleza jurídica del Juicio Contencioso Administrativo en nuestra legislación fiscal y que es la siguiente:

1- Por un lado, el Juicio Contencioso Administrativo es de carácter formal, es decir, a través de un órgano del Estado como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que es a quien se le delega la impartición de Justicia, tiene como misión el conocer de la controversia entre la Administración Pública y los particulares.

2- El Juicio Contencioso Administrativo también es de anulación, ya que como lo hemos venido analizando, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano jurisdiccional que aún a pesar de pertenecer al Poder Ejecutivo, goza de plena autonomía para dictar sus fallos, como consecuencia de los conflictos suscitados entre la Administración Pública y los particulares, es decir, las sentencia del Tribunal, se limita a declarar además de la procedencia, la nulidad o validez de la resolución o acto controvertido, y aunque en ciertas ocasiones, ordenan la reposición del procedimiento discutido.

3- También el Juicio Contencioso Administrativo es de plena jurisdicción, ya que el Tribunal cuenta con amplias facultades jurisdiccionales para emitir sus sentencias, pueden modificar o revocar el acto impugnado, precisar los términos en que ha de producirse el nuevo acto que lo sustituya; determinar el

monto de la sanción aplicable y condenar en un momento dado el cumplimiento de una obligación o simplemente declarar la nulidad o validez de una resolución discutida. Es decir, se discute fundamentalmente la existencia de un derecho del particular que, lesionado por el poder público, el juzgador conmina a la autoridad que emitió el acto o resolución, a la restitución de la garantía violada, al pago de una indemnización en caso de haber producido perjuicios a los bienes del demandante o declarar la nulidad o validez de dicha resolución, para lo cual, debe ser claro, preciso y congruente.

Por lo tanto, con esta serie de elementos en particular y de acuerdo a nuestra legislación fiscal vigente, podemos construir una definición propia y adecuada de lo que es el Juicio Contencioso Administrativo, entendiéndolo como **“El proceso seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, promovido por el particular afectado en su esfera jurídica , ya sea por un acto o resolución de carácter administrativo y que a través de la secuela del procedimiento, el Tribunal constituido como órgano de control de legalidad de los actos emanados de dicha administración, puede o no modificar en su resolución los elementos que declaren la validez o nulidad del acto administrativo que se impugna ”.**

A continuación, explicaremos el desarrollo de cada una de las etapas procesales para tramitar el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuya secuela procesal, ha sufrido modificaciones y más aún, desde la entrada en vigor de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y que analizaremos a detalle en el capítulo que nos ocupa.

3.1.1 Partes en el Juicio.

Debemos comenzar primeramente por saber el significado del vocablo “parte”. Para ello, tomaremos como referencia lo que establece el Diccionario Jurídico Mexicano, el cual sostiene que desde el punto de vista etimológico “la voz parte proviene del sustantivo latino *pars,partis* que corresponde en nuestro idioma a la porción o fracción de un todo con el que guarda relación y que en este sentido, no puede dividirse en menos de dos partes”.⁶³

Para el procesalista italiano Francesco Carnelutti las partes “son los sujetos de la litis o del negocio jurídico. Las partes están sujetas al proceso, no son sujetos del proceso, en el sentido de que sufren sus efectos. Así pues, la parte sujeto de la litis o del negocio jurídico pasa a ser también sujeto del proceso, en el sentido de que es una de las personas que hacen el proceso, por lo que la palabra parte tiene por tanto un doble significado; para evitar confusión, al sujeto de la litis se le denomina parte en sentido material y al sujeto del proceso se le llama parte en sentido procesal”.⁶⁴

A decir de Rafael de Pina, las partes surgen de la relación jurídica existente entre los sujetos procesales de un juicio. Pero asevera con claridad que existen diferencias entre ambos conceptos, ya que mientras los sujetos procesales son los individuos entre los que existe una relación jurídica procesal, (como por ejemplo la relación existente entre el promovente de una acción que pretende obtener a su favor el derecho que le corresponde y el juzgador que mediante la norma jurídica de derecho le otorgará lo que corresponda) las partes al ser sujetos procesales, definen su interés en el pleito, es decir actúan por interés no por obligación.⁶⁵

⁶³ **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO**. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 9ª. Edic., Porrúa, México, 1996, pág. 2330.

⁶⁴ **CARNELUTI**, Francesco. *Instituciones del Proceso Civil*, Ediciones Jurídicas Europa América, volumen I, Buenos Aires Argentina, 1989, págs. 174 y 175.

⁶⁵ Cfr. **De PINA**, Rafael. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, 22ª Ed., Porrúa, México, 1996, págs. 243 y 244.

Concluimos en este sentido que las partes son los componentes necesarios en toda relación jurídico – procesal a efecto de establecer cada uno la pretensión que exponen ante el órgano jurisdiccional, solicitando simple y llanamente el cumplimiento legítimo de la norma de derecho.

El artículo tercero de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece quiénes son las partes en el Juicio Contencioso Administrativo y que se transcribe a continuación:

PARTES DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

ARTÍCULO 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.
 - 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 que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal.Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.
 - III. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.
-

Del artículo que precede, encontramos los tres elementos fundamentales que dan origen al procedimiento contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los cuales, desglosaremos de acuerdo al siguiente análisis:

a)- **EL DEMANDANTE:** Se concibe como la persona física o moral quien se ve afectado por la resolución administrativa emitida por la propia autoridad administrativa, que lesiona de forma agravante el interés jurídico del propio particular o particulares en su conjunto, los que a su vez acuden al Tribunal para interponer la acción correspondiente, es decir, el Juicio Contencioso Administrativo y cuya petición persigue como finalidad la restitución de sus derechos como prerrogativas tuteladas en la ley a través de la sentencia. Aunque cabe señalar en este contexto, que también la autoridad administrativa puede tener el carácter de demandante y se da el supuesto, cuando impugna la resolución favorable al particular y cuyo derecho lo ejercita a través del Juicio de Lesividad del que hemos hablado anteriormente.

Como vemos, para que un particular pueda promover la demanda ante el Tribunal, debe tener en todo momento como primer elemento esencial la capacidad para actuar por sí en el proceso, ya que en caso de que al momento de ser parte en el juicio, se encuentre impedido por la ley, su intervención lo hará por medio de representante legal, quien tendrá la tarea de ser mandatario en juicio, asumiendo la calidad del demandante. Como segundo elemento que se encuentra íntimamente relacionado con lo anterior y para que el mandatario tenga amplia representación en el juicio, debe encontrarse legitimado para poder actuar e intervenir en el fondo de la controversia.

Al respecto, el maestro Lucero Espinoza comenta al respecto en el sentido que no debe prestarse a confusión lo que es el particular en sí como sujeto de derechos y obligaciones con su representante, ya que aclara que el

actor es el titular del derecho que se ejerce en el proceso, mientras que el representante no es el actor como tal, sino un elemento que materialmente inicia el juicio.⁶⁶

Dentro de este concepto de demandante, también existe en materia fiscal como en la materia procesal, la figura jurídica denominada **litisconsorcio**, consistente en que el acto reclamado afecta a dos o más personas y cuando se impugnen resoluciones conexas. Cabe señalar que en este caso específico, excepcionalmente se admite un escrito de demanda por parte de dos o más personas, pero deben nombrar un representante común, ya que en caso de omitir este requisito, el magistrado instructor hará lo conducente para designar en el auto admisorio al representante común. Al efecto, el artículo cuarto segundo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, confirma este supuesto al señalar lo siguiente:

ARTICULO 4º:

(...)

Cuando la resolución afecte a dos o más persona, la demanda deberá ir firmada por cada una de ellas y designar a un representante común que elegirán de entre ellas misma, si no lo hicieren, el Magistrado Instructor nombrará con tal carácter a cualquiera de los interesados, al admitir la demanda.

b)- **LOS DEMANDADOS:** Son aquellos contra quienes se establece la exigencia al cumplimiento de una obligación o una prestación determinada. Tienen esta calidad en primer término la autoridad que emitió el acto impugnado. En segundo término el particular quien resulte favorecido con la resolución administrativa, en cuyo caso la autoridad pedirá su modificación y finalmente el Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u

⁶⁶ Cfr. LUCERO ESPINOZA, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, 7ª. Ed. Aumentada, Porrúa, México, 2002, pág. 84.

organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas.

Para el primer caso, son considerados como demandados las autoridades de la Administración Pública Federal y organismos fiscales autónomos que hubiesen dictado, ordenado la ejecución o en su defecto, ejecutaron las resoluciones definitivas que lesionen los intereses jurídicos de los particulares.

En el segundo caso, el demandado puede ser el particular o la autoridad. Al efecto, para que el particular se incluya como parte demandada en el contencioso administrativo, se requiere que sea el titular de los derechos contenidos en una resolución administrativa y que por excepción, si las resoluciones son favorables a los particulares y que pretendan ser nulificadas, tienen el carácter de demandados cuando la autoridad administrativa promueve como parte actora en el proceso, a través del Juicio de Lesividad.

Ahora bien, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la fracción tercera del artículo 198 derogado del Código Fiscal de la Federación, pasó a formar parte de la fracción segunda del artículo tercero de la propia Ley, que corre agregado como un tercer inciso y que contiene una adición a dicho supuesto, al establecer que se considera como autoridad demandada el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, así como el titular de la dependencia u organismo descentralizado o desconcentrado que sea parte en los juicios en que se controviertan autoridades federativas coordinadas que son resueltas con fundamento en los convenios en materia de coordinación que son materia de competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En este sentido, con relación a lo que establecía el artículo 198 derogado del Código Fiscal de la Federación, se suprime la figura del titular de la Administración Pública Federal, y a su vez, desaparece la figura tanto de la Procuraduría General de la República como la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de la que dependía o sustituía la autoridad que dictó el acto controvertido.

Es decir, con esta reforma asentada en la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, trajo como consecuencia los siguientes aspectos:

a)- Se generaliza a todas las dependencias públicas de la Federación que al pertenecer ya sea a la Administración Pública Descentralizada o Desconcentrada, hoy día tienen acuerdo en materia de coordinación fiscal, en el entendido de que dichas autoridades públicas ahora comparecerán a juicio, es decir, serán parte en el litigio fiscal o administrativo, en el entendido de que dicha comparecencia se dará cuando se impugne un acto originado de un acuerdo de coordinación y por lo tanto, tenga el Tribunal competencia para conocer de la controversia en cuestión, ya que como lo hemos observado, anteriormente era innecesario llamar a juicio al titular de la Secretaría de Estado, de la Procuraduría General de la República de la que dependiera la autoridad que emitió la resolución impugnada, puesto que de cualquier modo, la demanda era contestada, tanto por la autoridad demandada como por el titular que se tratara.

b)- Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Código Fiscal de la Federación establecía en su artículo 198 derogado que también era parte demandada el titular de la entidad de la Administración Pública Federal. Situación que era contrastante para desahogar con mayor prontitud el Juicio Contencioso Administrativo, pues aunque de forma expresa no se contemplaba como tal, era

también otra autoridad demandada más, que en aras de defender la legalidad del acto administrativo controvertido y sus derechos como autoridad administrativa, pues también contestaba la demanda, que para efectos prácticos, era la unidad administrativa la que contestaba, conforme a reglamento interior de dicha unidad administrativa o también a través del decreto correspondiente, donde se le otorgaran dichas facultades. Por consiguiente, se concluyó que debía desaparecer el renglón en comento, ya que complicaba el trabajo de notificaciones que debía llevar a cabo las salas, en particular las que se encontraban en el interior de la República Mexicana.

c)- Se unifica el inciso “c” de la fracción segunda del artículo tercero de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 33 vigente del Código Fiscal de la Federación. En ese sentido, señala el propio ordenamiento que si las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales hacen referencia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o en su defecto, a cualquiera de las Unidades Administrativas de la propia dependencia, se entiende que también hacen referencia al Servicio de Administración Tributaria (conocido comúnmente como SAT); por lo que en este orden de ideas, dicho inciso nos aclara con toda precisión que el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, es también autoridad demandada y con ello, ahora la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo tercero inciso “c”, otorga y reconoce el pleno mandato al jefe del SAT por tratarse de asuntos que son de la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁶⁷

c)- **EL TERCERO INTERESADO:** También llamado tercero perjudicado en juicio, que es aquel que tiene un derecho correlativo como interés jurídico directo dentro del acto o resolución administrativa controvertido y a su vez contrario con la pretensión del demandante.

⁶⁷ Cfr. **ITURBE RIVAS**, Arturo. Op. cit. págs 126 a 128.

Lucero Espinoza le denomina **coadyuvante adhesivo**, ya que al colaborar con la parte demandada, es decir, la autoridad administrativa, interviene en el proceso ubicado en la misma situación jurídica que la autoridad, por lo que defiende un derecho ajeno aún a pesar de existir un enlace entre ambos y tiene los mismos derechos, obligaciones y cargas procesales que la parte actora. Pero cabe aclarar que no mantiene una posición independiente de la del actor y demandado, pero esa independencia con la que se maneja, le permite tener la alternativa de contestar la demanda, presentar las pruebas pertinentes a su favor para que sus derechos no se vean afectados.⁶⁸

A lo anterior, en el caso del Tercero en juicio, tiene una connotación de igualdad jurídica de derechos y obligaciones en el proceso como la tiene la parte demandada, haciendo notar que tiene una incompatibilidad con la figura del demandante, ya que obviamente si es afectado y lesionado en sus derechos, intervendrá de inmediato en el proceso. Pero cabe recalcar que de acuerdo con el desarrollo del Contencioso Administrativo, debe de actuar con autonomía e independencia en el propio juicio al momento de requerírsele para contestar la demanda y ofrecer sus pruebas, en el entendido que es una parte procesal más y con ello, sus prerrogativas deberán ser respetadas en el desahogo del propio juicio.

Hemos observado con lo anterior y en relación a las reformas dentro de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en tratándose de quienes intervienen como partes dentro del Contencioso Administrativo, que actualmente sí se especifica a detalle en la Ley cada uno de los componentes integrantes del juicio, ya que como lo hemos venido asentando, se precisó sobretodo que las autoridades demandadas serán aquellas que emitieron directamente la resolución administrativa que causó agravio al particular y por ende, ya no aquellas autoridades que de manera indirecta participaban en la

⁶⁸ Cfr. LUCERO ESPINOZA, Manuel. Op. Cit. pág. 88.

emisión de dicha resolución o en su defecto, quienes suplantaban las funciones de quienes debían intervenir a lo largo de toda la contienda.

3.1.2 Improcedencia y Sobreseimiento

El maestro Juan Palomar de Miguel, define el concepto de Improcedencia como “la falta de fundamento legal, de oportunidad y que no se encuentra conforme a derecho”.⁶⁹

A decir del maestro Manuel Lucero Espinoza “la Improcedencia del juicio, debe entenderse como la imposibilidad jurídica que tiene el juzgador para dirimir una controversia, por cuestiones de hecho o de derecho, que impidan al órgano jurisdiccional analizar y resolver la pretensión de la parte actora”.⁷⁰

De acuerdo con las definiciones anteriores, la improcedencia en el Juicio Contencioso Administrativo, surge a partir de que la acción promovida por el demandante, carezca de fundamento que motive a que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conozca del propio juicio y que por tanto, se determine la imposibilidad de que una de las partes de acuerdo a su pretensión, logre concretar su objetivo de fondo, es decir, la tramitación del Juicio Contencioso Administrativo, donde el órgano jurisdiccional queda impedido para conocer de forma y de fondo dicha cuestión.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo octavo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las causales de improcedencia, obstaculizan la actuación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

⁶⁹ PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas, Ediciones Jurídicas Mayo, Sociedad de Responsabilidad Limitada, México, 1981, pág. 694.

⁷⁰ LUCERO ESPINOZA, Manuel. Op. Cit. pág. 47.

Administrativa, por lo que impiden que se adentre en el estudio de fondo de las cuestiones planteadas en la demanda del Contencioso Administrativo. A continuación, transcribiremos el mencionado artículo y posteriormente, se analizarán a detalle cada una de las fracciones que contienen al propio artículo 8º de la Ley.

ARTÍCULO 8o.

Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

II. Que no le competa conocer a dicho Tribunal.

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

IV. Cuando hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento si no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal, en los plazos que señala esta Ley.

Se entiende que no hubo consentimiento cuando una resolución administrativa o parte de ella no impugnada, cuando derive o sea consecuencia de aquella otra que haya sido expresamente impugnada.

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

VI. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa.

VII. Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, cuando la ley disponga que debe agotarse la misma vía.

Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 31 de esta Ley.

VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

IX. Contra reglamentos.

X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o acto impugnados.

XII. 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.

XIII. 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.

XIV. 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.

XV. 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.

No es improcedente el juicio cuando se impugnen por vicios propios, los mencionados actos de cobro y recaudación.

XVI. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley o de una ley fiscal o administrativa.

La procedencia del juicio será examinada aun de oficio.

Que no afecten los intereses jurídicos del demandante

El artículo 8º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, nos señala en su primera fracción que la improcedencia del juicio operará cuando el acto impugnado no afecte en lo general los intereses jurídicos del demandante. Es decir, cuando quien promueva la acción de nulidad no es afectado por la resolución o acto que se impugne.

Conforme a lo anterior, esta fracción del artículo 8º de la Ley, se refiere a que no puede considerarse como causal de improcedencia el que el demandante a través de los conceptos de impugnación que haga valer en su

escrito de demanda, no pudiere acreditar la forma o más aún, el modo en que la resolución administrativa que se impugna, afectó su interés jurídico legítimo, ya que entonces, estaríamos hablando automáticamente de una causal de sobreseimiento del juicio, dando como consecuencia que los conceptos de impugnación planteados serán resueltos por el Tribunal de forma infundada y por lo tanto, no podría ser una causa para considerar que la resolución que se pretende controvertir dentro del Juicio Contencioso Administrativo, deba afectar el interés jurídico del demandante.⁷¹

Por consiguiente, este aspecto se refiere a que el acto impugnado debe afectar un derecho subjetivo de quien promueve de forma directa la acción de nulidad, es decir, del demandante afectado en su esfera jurídica por la autoridad administrativa, así como su interés legítimo de acudir ante el Tribunal a solicitar se vuelvan a restablecer sus derechos como gobernado. Pero cabe aclarar que no cualquier derecho subjetivo da lugar al juicio contencioso administrativo; es necesario que derive de un acto de carácter administrativo, y no de otro orden como puede ser el laboral o civil.

Lucero Espinoza es claro al referirse a este derecho subjetivo, ya que sostiene que es aquél que se encuentra establecido por una ley, decreto, resolución, reglamento, contrato u otra disposición administrativa que regula la actividad de la autoridad administrativa y limita su poder público.⁷² En relación a este interés jurídico y para mayor abundamiento, conviene transcribir la siguiente tesis emitida por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa, misma que dice lo siguiente:

⁷¹ Cfr. **SILVA JUAREZ**, Ernesto. **El Procedimiento Contencioso Administrativo Federal (Análisis a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo)**. Publicaciones Administrativas Jurídicas y Contables, S.A. de C.V. (PAC), México, 2006, pág. 53.

⁷² Cfr. **LUCERO ESPINOZA**, Manuel. Op. Cit. pág. 50.

“NULIDAD, JUICIO DE NULIDAD. INTERÉS JURIDICO. La procedencia del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se ve constreñida al requisito de que la resolución impugnada afecte los intereses jurídicos del demandante, lo que significa que la procedencia de dicho juicio dependerá, entre otras cosas, de que el actor sufra una lesión en su esfera jurídica causada por la resolución cuya nulidad demanda. Ahora bien, la afectación al interés jurídico, se actualiza, si en la resolución impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación no se declara la insubsistencia total del acto, sino se le atribuyen determinados efectos, siendo precisamente tal consideración que se ve reflejada en los puntos resolutive de la misma, la que trasciende en la esfera jurídica de la actora, ocasionándole un perjuicio directo y actual. En efecto, quien a través del recurso ordinario de defensa acude ante la autoridad administrativa competente a demandar la insubsistencia total del acto y en su lugar obtiene una resolución que, aunque deja sin efecto el acto combatido, le imprime determinados fines o efectos, tendrá interés jurídico para impugnarla en el juicio contencioso administrativo, porque es precisamente tal cuestión, es decir, la forma en que se resolvió dicho recurso que el actor considera violatoria de las leyes aplicables (artículo 22 del Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social), lo que le ocasiona un perjuicio directo y actual al demandante y la que constituirá la litis del juicio nulidad, no debiendo la Sala responsable prejuzgar para decretar el desechamiento de la demanda, porque con ello, se deja al actor en estado de indefensión al no existir un recurso o medio ordinario de defensa a través del cual pueda ser reparable el perjuicio resentido “⁷³

(...)

⁷³ **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IV, Septiembre de 1996. Pág. 517**

Que no le compete conocer a dicho Tribunal.

El maestro Emilio Margain, apunta a esta fracción en la manera en la que el particular acude al juicio de nulidad sin percatarse que el exámen del acto que se impugna no es de la competencia del Tribunal.⁷⁴

De acuerdo con lo anterior, entendemos que la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la encontramos en el artículo 11 de su Ley Orgánica que transcribimos en su oportunidad en el primer capítulo del presente trabajo y que al efecto, señalan cuáles son los actos o resoluciones en materia administrativa cuya impugnación es competencia de dicho órgano jurisdiccional, por lo que si un acto administrativo no encuadra en las diversas hipótesis del propio artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal, sería por consecuencia improcedente dirimirlo y por lo tanto, son resoluciones no comprendidas dentro del propio artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal.

En consecuencia, como regla general se establece que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene la competencia para conocer de actos emitidos por órganos de la Administración Pública que formal y materialmente, constituyan actos jurídicos derivados de la función administrativa, por lo que no tendrá competencia para conocer de los distintos actos que emitan los otros poderes: legislativo y judicial, aun cuando materialmente puedan considerarse administrativos.⁷⁵

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

⁷⁴ Cfr. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. **De lo Contencioso Administrativo, de Anulación o de Ilegitimidad**. 13ª. Edic. corregida y aumentada, Porrúa, México, 2006, pág. 144.

⁷⁵ Cfr. LUCERO ESPINOZA, Manuel. Op cit. pág. 54.

Esta fracción en particular, nos señala que en su oportunidad existió una resolución que fue examinada, analizada y concluida y cuya sentencia fue ejecutoriada en todos sus términos; y ahora existe la misma acción con conceptos de impugnación diferentes promovidos por el mismo demandante, o también pueden existir conceptos de impugnación enfocados a resolver la misma sentencia, cuya acción fue promovida por un demandante distinto.⁷⁶

Esta causal de improcedencia que señala la fracción de este artículo en comento, es lo que jurídicamente se conoce como “cosa juzgada”, entendiéndose que ésta, se actualiza cuando una sentencia ha causado ejecutoria, es decir, que ya es definitiva, inatacable y que no es impugnabile por ningún medio de defensa. Los principios en que está inspirada son el principio de economía procesal y el de seguridad jurídica, los que se determinan a través de que un mismo acto se vuelva elemento material de otra controversia distinta a la ya resuelta. Cabe resaltar en este sentido, que para tener verdadera efectividad esta causal de improcedencia, es que el fallo del Tribunal, resuelva principalmente sobre cuestiones de fondo, es decir, no se le permita al promovente de la acción nuevamente iniciar otro proceso con esa misma causal, ya que entonces, se consuma la factibilidad con la que opera idóneamente la cosa juzgada de la cual ya comentamos en su oportunidad al abordar los principios procesales que rigen a todo juicio.

Cuando hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento si no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal, en los plazos que señala la Ley. Se entiende que no hubo consentimiento cuando una resolución administrativa o parte de ella no impugnada, cuando derive o sea consecuencia de aquella otra que haya sido expresamente impugnada.

⁷⁶ Cfr. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Op cit. pág. 145.

El supuesto de improcedencia antes referido, sostiene que si la resolución no se impugna dentro del plazo establecido por la ley, se entiende como un consentimiento expreso de todo su contenido, con excepción de aquella resolución en donde existió algún vicio de procedimiento, a cuyo efecto, tenemos como un ejemplo la notificación al iniciar el Procedimiento Administrativo de Ejecución.⁷⁷

A lo anterior, podemos interpretar que en esta fracción parte de dos supuestos a considerar:

PRIMERO.- Cuando la parte promovente del Contencioso Administrativo, no pudo ejercer su derecho de tramitar algún medio de defensa en los plazos establecidos; y

SEGUNDO.- Cuando no se cumple el plazo para presentar la demanda ante la Sala Regional competente de acuerdo a los supuestos del artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Es decir, la finalidad de establecer automáticamente esta causal de improcedencia para los efectos anteriores, es darle una seguridad jurídica al pronunciamiento de los actos administrativos, sujetándose todos ellos a un término en los casos establecidos en sus respectivas legislaciones y que a su vez, puedan ser impugnados en tiempo y forma, ya que de no existir otro término, se estaría en la posibilidad de la revocación, modificación o anulación de dichos actos administrativos.

⁷⁷ **Idem.**

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

A lo que nos refiere esta causal de improcedencia, es que si existió algún recurso administrativo que fue agotado en toda su extensión o en su defecto, está pendiente de resolverse dicho recurso por el Tribunal, denota que es imposible intentar nuevamente gestionar la instancia del Juicio Contencioso Administrativo en contra de la misma resolución.⁷⁸

De lo anterior, interpretamos que no puede presentarse una demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por actos o resoluciones fiscales que fueron ya desahogados y finiquitados en su oportunidad a través de recurso previsto en la ley, y que al efecto, se pretenda nuevamente interponer ante el propio órgano jurisdiccional con algún tipo de alevosía, la demanda en contra de esos mismos actos administrativos. A esta fracción se le conoce también dentro de la materia fiscal como **litispendencia**.

El maestro Ovalle Fabela sostiene que la litispendencia “tiene por objeto hacer del conocimiento del juez que el litigio planteado por el actor en su demanda ya esta siendo conocido en otro proceso anterior, es decir, que se trata de un litigio pendiente de resolver en un proceso ya iniciado con anterioridad al que promueve el actor ahora con su demanda”.⁷⁹

Como lo apuntamos anteriormente, para que tal figura procesal tenga cabida en el Contencioso Administrativo es necesaria la existencia de identidad de las partes, es decir, el actor y demandado y también de la resolución que se

⁷⁸ Cfr. **SILVA JUAREZ**, Ernesto. Op cit. pág. 54.

⁷⁹ **OVALLE FABELA**, José. **Derecho Procesal Civil**. 8ª. Ed., Oxford, México. 2003. pág. 88.

impugna. De no existir esta dualidad aludida no daría lugar a la litispendencia, sino a la conexidad que en su caso no tendría como consecuencia la improcedencia del juicio, sino la acumulación de autos, y de no ser posible esto por encontrarse en diferentes instancias, operaría la suspensión del procedimiento del juicio interpuesto en segundo término. Como ejemplo tenemos a este respecto, el caso de que un acto administrativo se haya impugnado ante la propia autoridad administrativa emisora del acto, vía recurso de revocación prevista en el artículo 116 vigente del Código Fiscal de la Federación y sin que se hubiere resuelto tal recurso, se interpone el Juicio de Nulidad ante el Tribunal. En este caso, debe sobreseerse el juicio por actualizarse la causal de improcedencia referida.

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

Esta causal se refiere al **principio de definitividad**. El maestro Alberto del Castillo del Valle, sostiene que el principio de definitividad “exige que previamente a la interposición de cualquier juicio de garantías, se hayan agotado todos los recursos ordinarios o medios legales de defensa que tiendan a anular el acto reclamado, entendiendo por agotar estas instancias, a la presentación del escrito en que se hagan valer y el desahogo del proceso o procedimiento respectivo en todas sus partes”.⁸⁰ Es decir, el principio de definitividad, determina que en cualquier proceso sea la materia de la que se trate, debe agotarse todos los procedimientos hasta sus últimas consecuencias a través de todos los recursos que prevea la legislación a tratar.

Con relación a lo anterior, el primer y segundo párrafos del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señala

⁸⁰ **CASTILLO DEL VALLE**, Alberto del. **Primer Curso de Amparo**. Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México, 1998, pág. 61.

que las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo alguno, o cuando la interposición del propio recurso administrativo sea optativo para el afectado. Al efecto, conviene transcribir lo dispuesto por el artículo 120 vigente del Código Fiscal de la Federación que precisa esta serie de ideas en particular al señalar lo siguiente:

ARTICULO 120:

La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De lo anterior, se desprende que el particular afectado por la resolución administrativa, debe ejercer con anterioridad las acciones de impugnación que se contienen en cada una de las legislaciones especiales que regulan los diversos actos administrativos y que por lo tanto, el propio Tribunal tenga competencia para conocer de dichos casos. Es decir, si el particular interpuso primeramente algún recurso administrativo, el cual es obligatorio e inherente gestionarlo y promoverlo de acuerdo con el acto administrativo que se controvierte, debe agotarse este medio de defensa en todos sus términos y no acudir precipitadamente y de forma inmediata al Juicio Contencioso Administrativo o al Juicio de Amparo Indirecto.

Finalmente y por lo que se refiere a ese ejercicio optativo que tiene el afectado para interponer el recurso administrativo que sea lesivo o le cause perjuicio a sus intereses legítimos, en algunos casos las legislaciones establecen la libertad del afectado para escoger la vía que va a ejercer, ya sea la administrativa o contenciosa. Como ejemplo, tenemos lo señalado en el primer párrafo del artículo 83 reformado de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que determina claramente este supuesto y que a la letra dice:

ARTICULO 83.

Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, **podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.**

Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, cuando la ley disponga que deben agotarse la misma vía. Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 31 de esta Ley.

La causal de improcedencia en referencia, obedece a la necesidad de impedir que en relación a una controversia, no debe existir más de una sola resolución, ya que debe tener como finalidad la de evitar que existan resoluciones contradictorias sobre la misma contienda.

En este orden de ideas, debe entenderse que el asunto a desahogar, debe establecerse en un solo expediente para que una sola autoridad juzgadora, conozca y resuelva con un mismo criterio sobre el asunto. Para tal efecto, debe cumplirse con lo establecido en el artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuyas fracciones se explican de forma siguiente:

- 1- Que los actos impugnados, sean antecedentes o consecuencias de otros.
- 2- Que el acto que primeramente se impugne, debe permanecer como pendiente para resolución, por que si ya hubiese sido resuelto, ya no podría operar el principio de conexidad porque entonces ya no

existen resoluciones contradictorias al no impugnarse en la misma vía o acto que es antecedente o consecuente del primero, sobre el que se resolvió en definitiva.

- 3- Que los contendientes sean los mismos, por lo tanto, deben establecerse idénticos agravios. Es indispensable este supuesto, ya que si un acto determina situaciones jurídicas concretas a más de dos personas, no se les puede exigir las mismas vías para tal impugnación.⁸¹

A lo que se refiere el propio artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es que para pueda ocurrir acumulación por conexidad al resolverse los actos administrativos a impugnar, es que deben existir las mismas partes y los mismos agravios, el mismo acto impugnado o que varias veces exista el acto que se haya controvertido con anterioridad y finalmente, que el acto impugnado a tratar fuera antecedente de otro asunto que fue resuelto en su oportunidad.

Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

El supuesto de improcedencia transcrito, hace referencia a que el acto o resolución administrativa que se combate, puede ser desahogado a través del Juicio de Amparo Indirecto y por lo tanto, no procede el promover de forma simultánea el Juicio Contencioso Administrativo. Por consiguiente, el particular puede acudir al juicio de garantías dentro del término que concede nuestra Ley de Amparo que es de 15 días siguientes al momento de notificarnos el acto que se debe de impugnar, sin la necesidad de interponer el juicio de nulidad.

⁸¹ Cfr. LUCERO ESPINOZA, Manuel. Op cit. págs. 64 y 65.

Esta causal se justifica por dos razones fundamentales que son las siguientes:

a)- Para evitar que dos órganos jurisdiccionales conozcan del mismo asunto en cuyo caso se actualizaría la figura de la litispendencia, que ya hemos abordado en anteriores líneas.

b)- Para evitar que se tramite un juicio cuando ya existe cosa juzgada por haberse pronunciado un Tribunal Judicial sobre el mismo asunto.

Contra Reglamentos.

Esta causal de improcedencia, sustituyó a la que anteriormente se contenía en la propia fracción octava del artículo 202 derogado del Código Fiscal de la Federación, que sostenía que había causal de improcedencia contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente. Para el maestro Gabino Fraga el reglamento “es la manifestación unilateral de voluntad discrecional y abstracta que es emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo, que es el Poder Ejecutivo Federal, estatal o municipal y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia y ejecución de las leyes expedidas por el Poder Legislativo”.⁸²

La facultad de expedir un reglamento esta depositada en el Poder Ejecutivo de acuerdo a la fracción primera del artículo 89 constitucional, mientras que la facultad de expedir leyes, se encuentra depositada en el Poder Legislativo conforme al artículo 73 constitucional.

⁸² **FRAGA**, Gabino. Op. Cit. pág. 104.

Desde hace mucho tiempo y de acuerdo con estudios realizados por diversos tratadistas en materia administrativa, el reglamento es considerado por su naturaleza jurídica como un acto administrativo, porque emana de una autoridad, que a pesar de ser uno de los Poderes de la Unión, el Poder Ejecutivo es una autoridad administrativa, ya que se encuentra señalada dentro de los supuestos que marca el segundo párrafo del artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que es una institución de la Administración Pública Centralizada. Luego entonces, si un reglamento dimana de una autoridad facultada para expedirlo como lo es el Ejecutivo en sus tres ámbitos de competencia, ya sea Federal, local o municipal, se puede identificar como el equivalente a una ley que decreta el Poder Legislativo, por lo que entonces es una norma de carácter público y de observancia obligatoria ya que “desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, es un acto legislativo que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales”.⁸³

Por tal motivo y derivado del razonamiento antes relacionado, el reglamento es considerado como una ley, aunque debemos aclarar que guardan diferencias entre ambas por lo que en este caso, al ser el reglamento una disposición de observancia general, el particular a efecto de combatirlo, debe acudir al juicio de garantías previsto en los artículos 103 y 107 constitucionales.

Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

Anteriormente se les llamaba agravios, hasta que el 15 de diciembre de 1995, se publica en el Diario Oficial de la Federación y que entró en vigor el día primero de enero de 1996, el decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, donde desaparece el termino “agravios” para ser sustituido por el de “conceptos de impugnación”. Podríamos definir a los conceptos de impugnación como una lesión que ocasiona la resolución o acto emanado de la

⁸³ **Ibidem** pág. 106.

autoridad administrativa que son sujeto de controversia, los que son dirigidos a una persona determinada y cierta.

A través de los conceptos de impugnación, el particular desvirtúa la presunción de legalidad que los actos de autoridad poseen, en términos de lo dispuesto por el artículo 68 vigente del Código Fiscal de la Federación, por lo que es indispensable que el particular exprese dichos conceptos de impugnación de forma lisa y llana, ya que en caso de no argumentar jurídicamente la razón de su dicho, es decir, que el acto o resolución de carácter administrativo se encuentra fuera de la ley y que a su vez lesiona sus derechos tutelados en la propia ley, resultará totalmente determinada la presunción de legalidad a favor de la autoridad que emitió el acto a que hace referencia este artículo, por lo que la improcedencia es justificada, por no existir litis que resolver.

Por tanto, los conceptos de impugnación deben contener en síntesis la cita del precepto violado, la parte dentro de la resolución en la que se contenga el agravio y la justificación de la violación alegada.

Conforme a lo anterior, conviene tomar como referencia las tesis que sostiene por un lado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación a este apartado en particular, así como el criterio que sostiene la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, donde en ambos casos, existen similitudes entre ambos criterios con la claridad que expresan en relación con los conceptos de impugnación y que señalan lo siguiente:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, REQUISITOS LOGICOS Y JURIDICOS QUE DEBEN REUNIR.- El concepto de violación debe ser la relación razonada que el quejoso ha de establecer entre los actos desplegados por las autoridades responsables y los derechos

fundamentales que estime violados, demostrando jurídicamente la contravención de éstos por preceptos citados, conculca sus derechos públicos individuales. Por tanto, el concepto de violación debe ser un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor los preceptos constitucionales que se estiman infringidos; la premisa menor, los actos reclamados; y la conclusión, la contrariedad en ambas premisas.”⁸⁴

“CONCEPTO DE AGRAVIO, REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR.-

Para considerar que la demandante ha manifestado un concepto de agravio en contra de una resolución impugnada, debe señalar con precisión la parte de la resolución impugnada, debe señalar con precisión la parte de la resolución que lesiona alguno de sus derechos, debiendo mencionar el precepto o preceptos jurídicos que a su juicio dejó de aplicar o aplicó indebidamente la demandada, externando asimismo los razonamientos logico-jurídicos por los que concluya que efectivamente existe omisión o indebida aplicación de los preceptos aplicables al caso concreto. Si falta alguno, no habrá concepto de agravio”.⁸⁵

Lo que pretende establecerse en ambos criterios jurisprudenciales, es que los conceptos de impugnación son el elemento total de toda demanda de nulidad que determinan la violación flagrante de ese derecho subjetivo e inherente que tiene el particular, así como la omisión de la autoridad de no respetar esos derechos subjetivos que forman parte de la vida jurídica del gobernado.

Cuando de las constancias de autos, aparezca claramente que no existe la resolución o acto impugnados.

⁸⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Octava Epoca, No. 75, Marzo de 1994, pág. 19.

⁸⁵ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Número 87, 1996, junio de 1996, pág. 703.

Los actos administrativos son expresos, tácitos o se presumen. En tal virtud, los actos administrativos son expresos, cuando se establecen de forma escrita a través de una resolución. Los actos administrativos tácitos, son aquellos donde el comportamiento de la Administración Pública queda de manifiesto en la voluntad que implícitamente marca en el acto administrativo y finalmente los actos administrativos presuntos, son los que la autoridad administrativa no plasma una manifestación de voluntad ya sea por escrito o por su conducta, solo es una presunción legal que determina la existencia de un acto administrativo.⁸⁶

De lo anterior, aparece la figura de la afirmativa ficta, donde la autoridad otorga actos administrativos positivos a favor del particular o en su defecto aparece el silencio de la Administración, conocido como negativa ficta; es entonces que la procedencia de la demanda del contencioso administrativo, debe enfocarse en resoluciones expresadas por escrito de la autoridad administrativa, ya que si se impugna lo que no existe, el Juicio Contencioso Administrativo resulta notoriamente improcedente. Para el caso de la afirmativa y negativa ficta, opera la improcedencia cuando no haya transcurrido el término establecido por los artículos 37 y 131 vigentes del Código Fiscal de la Federación que es de tres meses, ya que en caso contrario y sin estos elementos, es improcedente.

Que puedan impugnarse en términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior cuando no haya transcurrido el término para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida..

La Ley de Comercio Exterior en su artículo 97, establece que en tratándose de los actos que establezcan cuotas compensatorias o los que las apliquen la parte interesada puede optar por interponer el Recurso de Revocación

⁸⁶ Cfr. SANCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad, Amparo Administrativo en materia Fiscal. 3ª. Ed., Porrúa, México, 2001, pág. 318.

que prevé el artículo 94 de la propia Ley de Comercio Exterior o en su defecto, acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en tratándose de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte. Por lo tanto, si se opta por ambos mecanismos, el Juicio Contencioso Administrativo o el Recurso de Revocación serán improcedentes de facto.

Al efecto, conviene manifestar a este respecto que los tratados internacionales que ha suscrito México a lo largo de toda su vida política en materia internacional, en especial el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, que es el tratado más importante que tiene nuestro país en materia de comercio exterior, tiene dentro de su contenido normativo un apartado especial donde se establece otra vía de impugnación para estas resoluciones en la cual, sostiene que si un gobierno ha sido afectado por dichas resoluciones, puede solicitar dentro del término de 30 días naturales siguientes a la notificación de la resolución que se forme un panel de expertos de los tres países que tienen suscrito dicho tratado para que revisen nuevamente la resolución en controversia y emita resolución en un plazo que no debe de exceder de los 315 días siguientes a la solicitud de la integración de dicho panel. Es así como el resolutivo del panel es definitivo e inatacable por ningún medio de defensa.⁸⁷

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

Como quedó establecido en la fracción anterior y del análisis antes relacionado, si el particular agraviado en la resolución opta por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias contenidos en los tratados

⁸⁷ Cfr. **SILVA JUAREZ**, Ernesto. Op cit. pág. 58.

comerciales internacionales en los que México sea parte, entonces se da por entendido que renuncia al derecho que le otorga la ley para interponer el recurso de revocación o el juicio contencioso administrativo.

Que haya 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.

Esta fracción hace referencia a las reformas del 30 de diciembre de 1996, mediante decreto que establece y modifica diversas leyes fiscales y que fueron motivo de modificación dentro de la correspondiente fracción del artículo 202 derogado del Código Fiscal de la Federación, trasladado a la presente Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y que hace referencia a los aspectos que se encuentran vinculados con los medios alternativos de solución de controversias en materia de doble tributación.

Al respecto, se trata de casos especiales en que se impugnan resoluciones administrativas que a fin de evitar que los contribuyentes perdieran la posibilidad de agotar los medios de impugnación previstos en el Código Fiscal de la Federación, como son el recurso de revocación y el Juicio Contencioso Administrativo, se tuviera también la posibilidad de acceder a estos medios alternativos de solución regidos por el Derecho Internacional en materia de convenios para evitar la doble tributación que comenzaron a incrementarse de forma considerable a partir de la firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio.

Pero cabe aclarar que si la resolución que recaiga en este procedimiento es adverso al demandante, el juicio de nulidad es improcedente por

estar en el supuesto de que existe un asunto ya resuelto con anterioridad y en forma adversa.

Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinan impuesto y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicana, de conformidad con los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte. No es improcedente el juicio cuando se impugnen por vicios propios, los mencionados actos de cobro y recaudación.

Esta fracción fue adicionada mediante decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1999 en el Título VI derogado del Código Fiscal de la Federación y que ha sido trasladado a la presente Ley. Al respecto, esta fracción es completamente innecesaria, ya que nuestro país no tiene competencia para conocer de estos asuntos, en virtud de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa resuelve solamente lo dispuesto en el artículo 11 de su Ley Orgánica, por lo que si las autoridades extranjeras no forman parte de la Administración Pública de nuestro país, el Tribunal carece de facultades para conocer de la legalidad de las resoluciones que las propias autoridades extranjeras dicten y por consiguiente, dicho procedimiento se sobresee, ya que la inconformidad deberá hacerse valer a través de los medios de defensa previstos en las leyes de los países extranjeros que requieran auxilio de las autoridades fiscales mexicanas.

En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley o de una ley fiscal o administrativa.

Comúnmente la improcedencia del juicio contencioso administrativo es advertida al momento de la presentación del escrito de demanda, por lo cual, si el Magistrado instructor cuenta con los elementos necesarios para no dar entrada al

juicio, debe desechar por completo la pretensión de la actora. Por lo tanto y derivado del análisis de cada una de las fracciones que contienen los supuestos en que se puede determinar la improcedencia del contencioso administrativo, cada una de ellas son una determinación que por ley, la Sala Superior del Tribunal tiene la obligación de examinarlas detenidamente, por lo que resulta incoherente que las partes hagan del conocimiento del Magistrado alguna causal de improcedencia, sea en la demanda, contestación o ampliación de la demanda.

Ahora bien, por lo que se refiere al **Sobreseimiento** del Juicio Contencioso Administrativo, también es prudente definir este concepto, determinar la diferencia en el significado con relación al concepto de Improcedencia ya antes definido y analizado y finalmente, exponer cuáles son cada uno de los supuestos que marca la Ley en las que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa estará también impedido para entrar al estudio de fondo del asunto para este aspecto.

Por Sobreseimiento, se entiende como el “acto en virtud del cual una autoridad judicial o administrativa da por terminado un proceso sea cual fuere su naturaleza y su materia a tratar; en su defecto, un expediente gubernativo con anterioridad al momento en que deba considerarse cerrado el ciclo de las actividades correspondientes al procedimiento que se trate”.⁸⁸

Es decir el sobreseimiento es una determinación de la autoridad que simple y sencillamente pone fin a un juicio sin resolver la cuestión de fondo, donde el procedimiento ni siquiera se inicia, ni tampoco existe controversia que dilucidar.

⁸⁸ De PINA, Rafael y De PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*, 32ª Ed., Porrúa, México, 2003, pág. 458.

La diferencia que se establece con la Imprudencia en el Juicio Contencioso Administrativo, estriba en que mientras que la impropiedad es advertida al momento de la presentación de la demanda, donde el Magistrado Instructor desecha la demanda de plano a falta de argumentos jurídicos y de motivación de fondo que permita el conocimiento del caso en concreto, el sobreseimiento se determina en un momento donde ha iniciado el Juicio Contencioso Administrativo y que posterior a su inicio, se establece que ya no es conveniente el seguimiento de la demanda, sea por falta de materia, por algún impedimento al emitir resolución o sea por desistimiento del demandante o de la autoridad administrativa que dejó sin efectos la resolución que se impugna.

En el caso que se trate del desistimiento de la acción por parte del promovente o revocación de la resolución impugnada, el sobreseimiento sólo podrá ser decretado por la Sala en la audiencia y en los casos apuntados por el Magistrado Instructor en cualquier momento de ésta.⁸⁹

A lo anterior, tenemos como ejemplo lo dispuesto por el artículo 144 vigente del Código Fiscal de la Federación. Dicho artículo establece los requisitos y modalidades de la suspensión en el Procedimiento Administrativo de Ejecución. Al efecto y por lo que se refiere al párrafo tercero del propio artículo 144 antes mencionado, establece que si en el medio de defensa se impugnan únicamente algunos de los créditos determinados por el acto administrativo, deben pagarse los créditos fiscales no impugnados y sus recargos correspondientes. Asimismo también sostiene en su quinto párrafo, que si solamente se controvierten determinados conceptos de la resolución impugnada que determinó el crédito fiscal a saldar, el particular debe pagar la parte consentida del crédito y los recargos correspondientes.

⁸⁹ Cfr. **KAYE J.**, Dionisio y **KAYE TRUEBA**, Christian. Op. cit. pág. 344.

Es decir, si en el Juicio Contencioso Administrativo el particular solamente demanda resolver sobre ciertos créditos fiscales a saldar y que hayan sido determinados en una resolución o acto administrativo, pero no demanda por completo el resolver sobre todos los créditos fiscales controvertidos y que en lo conducente le pueden causar perjuicio, el Magistrado Instructor determina el sobreseimiento de forma parcial al asunto, ya que sólo se manifiesta esta determinación en aquellos créditos donde el contribuyente no hubiere controvertido la resolución administrativa y por lo tanto, la autoridad fiscal iniciará sobre esos créditos no controvertidos el Procedimiento Administrativo de Ejecución de conformidad con el artículo 145 vigente y demás subsecuentes del propio Código Fiscal de la Federación.

Las causales de sobreseimiento las encontramos insertas en el artículo noveno de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, donde fue añadida al momento de su entrada en vigor una fracción quinta a diferencia del contenido anterior en el artículo 203 derogado del Código Fiscal de la Federación, que hacía referencia a los casos en que el juicio queda sin materia, como por ejemplo al momento de que un contribuyente impugne una multa que le fue impuesta.

Actualmente el artículo 9º de la Ley, dice lo siguiente:

ARTICULO 9º.

Procede el sobreseimiento:

- I- Por desistimiento del demandante.
- II- Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.
- III- En el caso de que el demandante muera durante el juicio si su pretensión es transmisible o, si su muerte, deja sin materia el proceso.

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

V- **SI EL JUICIO QUEDA SIN MATERIA.**

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

El Sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.

3.1.3 Impedimentos y Excusas.

Los magistrados que integran el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con la finalidad de no afectar su imparcialidad en el conocimiento y resolución de los asuntos que son sometidos a su consideración, se encuentran impedidos para conocer de los juicios, entrar al estudio del propio asunto sobre cuestiones de fondo y resolver al respecto, cuando se dé cualquiera de los supuestos del artículo décimo de la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mismo que señala lo siguiente:

ARTICULO 10.

Los magistrados del Tribunal estarán impedidos para conocer cuando:

- I- Tengan interés personal en el propio negocio.
- II- Sean cónyuges, parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad.
- III- Hayan sido patronos o apoderados en el mismo negocio.
- IV- Tengan amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes.

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

V- Figuren como parte en un juicio similar, pendiente de resolución.

VI- Estén en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o mas grave que las mencionadas.

Los peritos del Tribunal estarán impedidos para dictaminar en los casos a que se refiere este artículo.

Cuando se cumpla con uno de los impedimentos a que hace referencia el presente artículo, cualquier magistrado tiene el deber de excusarse de inmediato del conocimiento de los negocios, expresando concretamente en qué consiste el impedimento para actuar en el asunto, cuyo razonamiento para no actuar será calificado por el presidente del Pleno, de la Sección o de la Sala Regional del Tribunal y de resultar fundada dicha petición, se designará un magistrado quien deba sustituirlo de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. (artículos 11 y 12 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

3.1.4 De la demanda.

“La demanda es el acto procesal por el cual una persona que se constituye por el mismo en parte actora o demandante, inicia el ejercicio de la acción y formula su pretensión ante el órgano jurisdiccional. Es un acto procesal porque con ella se va a iniciar la constitución de la relación jurídico procesal y con la demanda nace el ejercicio de la acción y que continúa a lo largo del desarrollo del proceso”.⁹⁰

⁹⁰ OVALLE FABELA, José. *Derecho Procesal Civil*. 8ª. Ed., Oxford, México, 2003, pág. 50.

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cambia sustancialmente el procedimiento para interponer la demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Incluso se señalan plazos distintos para los supuestos que actualmente contiene el artículo trece de la propia Ley, que debemos señalar a nuestro parecer, se encuentra más completo y sobretodo mucho más específico en cierto modo, a diferencia de los supuestos que anteriormente señalaba el artículo 207 derogado del Código Fiscal de la Federación, a lo que debemos recalcar que la diferencia entre ambos preceptos, es bastante considerable.

Partamos del hecho que la demanda del Juicio Contencioso Administrativo debe presentarse por escrito directamente ante la Sala Regional competente, dentro de ciertos plazos y bajo determinadas condiciones, cuyos supuestos se señalan a continuación:

Como primer caso, tenemos que el escrito de demanda se presentará dentro del plazo de cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que se cumpla con alguno de los siguientes casos:

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

En el primer inciso plasmado con anterioridad, cabe mencionar que a diferencia de lo que señalaba el artículo 207 derogado del Código Fiscal de la Federación, debe tomarse en cuenta hoy día también como otro acto impugnabile una regla administrativa de carácter general. Es decir, no sólo las resoluciones definitivas en materia administrativa que causen agravio a los derechos del gobernado son motivo de demanda promovida ante el Tribunal, sino también que un ordenamiento general de observancia obligatoria que emita la autoridad administrativa, será elemento condicionante que estará sujeto a una posible demanda del contencioso administrativo.

Por otro lado y analizando el segundo inciso dos antes relacionado, también es necesario comentar a esta nueva reforma, que la promulgación de decretos, acuerdos, actos o resoluciones de carácter general que emita la propia autoridad administrativa y que en ese momento se encuentren vigentes o hayan comenzado su vigencia, son igualmente elementos constitutivos de demanda, siempre que se cumpla con el requisito de ser “**ordenamientos autoaplicativos**”⁹¹

El segundo caso producto de esta nueva reforma, se refiere a que 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 lo cual, existe un plazo de cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que surta efectos dicha notificación. Para ello, la Sala o Sección que haya conocido de dicha queja, deberá prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter de definitiva. Este supuesto se encuentra fundamentado en los artículos 16 fracción VI y 20 fracción III de la Ley Orgánica del propio Tribunal. Dicha reforma fue ocasionada toda vez que muchas de las quejas que conocía tanto el Pleno como las Secciones de la Sala Superior

⁹¹ Entiéndanse como aquellas normas, leyes, decretos o edictos a través de los cuales, se obliga a particulares a cumplirlas de inmediato, a partir del momento mismo de su entrada en vigor, es decir, aquella disposición jurídica que por su sola expedición, causa un perjuicio real o de ejecución para los particulares, sin necesidad de actos de autoridad de aplicación posterior. Cfr. **PALOMAR DE MIGUEL**, Juan. **Diccionario para Juristas.**, Op. Cit. págs. 147 y 788.

en contra de sus funcionarios, eran improcedentes por no cumplir los requisitos previstos para la queja, por lo que se decidió que para aminorar la carga de trabajo y recuperar la pérdida de tiempo invertido en el análisis de las quejas presentadas, era conveniente que mejor fuera a través del contencioso administrativo que se discerniera tal controversia.

Debemos manifestar que a esta serie de reformas, se conserva en este artículo de la Ley, el plazo de cinco años en tratándose de que las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular (supuesto que es conocido como **“Juicio de Lesividad”** y del que hemos hecho referencia ya dentro del apartado correspondiente); este plazo, se contará a partir del día siguiente a la fecha en que se haya emitido dicha resolución favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en que se podrá demandar la modificación o nulidad de la resolución en cualquier momento sin exceder de los cinco años que marca la ley como plazo, 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.

Del párrafo anterior, existe una salvedad al respecto ya que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 36 BIS vigente del Código Fiscal de la Federación, en el entendido de que una resolución favorable al particular o a una colectividad en materia de impuestos, que determinen un régimen fiscal o en tratándose de deducciones, no existen resoluciones de tracto sucesivo (que se puedan prolongar en el tiempo), por lo que el propio ordenamiento indica, se hará efectivo el plazo solamente por el ejercicio fiscal que esté transcurriendo o por el inmediato anterior para que al concluir dicho ejercicio fiscal se pueda someter nuevamente a la autoridad competente la circunstancia del caso para que dicte resolución correspondiente.

Por otra parte, aparece en la Ley una reforma donde adiciona un nuevo párrafo donde establece que para el caso de que el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde se encuentre la sede de la Sala competente que conozca de la controversia, la demanda podrá enviarse a través del 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.

Como observamos, la reforma que al efecto contiene el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en relación al domicilio del contribuyente que fungirá como demandante, es importante analizarla ya que constituye una adecuación al supuesto anterior previsto en la fracción primera del artículo 208 derogado del Código Fiscal de la Federación, en el entendido de que si el domicilio del demandante no está en la sede de la Sala Regional competente, pero si dentro de la jurisdicción, puede señalar como domicilio para oír y recibir notificaciones uno que se encuentre dentro de la jurisdicción de la Sala y poder combatir los actos emitidos por autoridades que residan en una entidad federativa distinta a la de su residencia, a lo que también lo que permite hoy día la Ley con esta reforma, es que el demandante tiene la posibilidad de enviar desde el lugar de su residencia el escrito de demanda por correo registrado con acuse de recibo, dándole cierta facilidad al momento de preparar su defensa en contra de dichos actos.

Finalmente, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo preserva dentro de su cuerpo normativo los tres casos de suspensión más recurrentes, los cuales fueron creados con la finalidad de

proteger los derechos de los interesados afectados. Dichas causales son las siguientes:

- a) 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.

- b) Cuando 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.

- c) Cuando exista 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.

Actualmente, los requisitos que debe contener la demanda del Juicio Contencioso Administrativo, los encontramos regulados en el artículo 14 de la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que al igual que el procedimiento de la demanda, sufre también modificaciones debido también a la reforma antes mencionada, la cual entró en vigor a partir del primero de enero de dos mil seis y que analizaremos a continuación:

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.

En primer término, tenemos que la fracción primera del citado artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tiene a su vez una modificación considerable con relación a lo contenido por el artículo 208 derogado del Código Fiscal de la Federación, que determinaba el supuesto en relación al domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la Sala Regional competente. Es decir, anteriormente la demanda del Contencioso Administrativo ordenaba que para efectos de la demanda de nulidad, el domicilio del promovente debía ser aquel donde radicara la Sala competente. Sin embargo y con la reforma antes mencionada, se modifica en el sentido de que el domicilio para promover el juicio, ahora podrá estipularse en cualquier parte del Territorio Nacional, pero con la salvedad de que la demanda será admitida dentro de la competencia de la Sala Regional que corresponda, donde al efecto, si el demandante tuviere su domicilio fiscal dentro de la circunscripción de la Sala competente, por ningún motivo podrá señalar otro domicilio más que ese. Por lo tanto, el domicilio deberá coincidir dentro de la circunscripción territorial de la propia Sala competente.

Esta modificación dió como consecuencia que el domicilio fiscal para efectos de la acción de nulidad, si se encuentra en otra población del territorio nacional independiente del domicilio de la Sala, podría darle una supuesta salida rápida al asunto y con ello otorgarle fuerza y vigencia al uso de medios de

comunicación electrónicos, como por ejemplo, el uso del facsimil o correo electrónico. Con ello, el actor podrá recibir notificaciones (algo controvertible al respecto) a través de estos medios, pero siempre y cuando se pensara que no fuese posible señalar el domicilio dentro de la sede de la Sala Regional competente. Sin embargo, hace cuestionable este asunto, debido a que con esta reforma, si antes se obligaba al contribuyente a tener un domicilio dentro de la sede de la Sala Regional competente del Tribunal, con la nueva reforma el contribuyente puede tener también y en caso de ser necesario, un domicilio fiscal alterno en cualquier parte de la República para recibir cualquier notificación procesal, lo que a nuestro parecer implica mayor gasto y pérdida de tiempo al contribuyente, aún a pesar de que ahora se le permite mencionar en su libelo de demanda un domicilio fiscal cualquiera al de la Sala Regional competente.

La siguiente modificación se encuentra en la fracción segunda del propio artículo 14, ya que añade el supuesto en el que el contribuyente, debe precisar en su escrito de demanda la fecha de publicación para el caso de tratarse de un acuerdo, decreto, acto o resolución de carácter general siempre que le cause agravio. Por lo tanto, ahora se le da mayor certidumbre y sustento jurídico a la demanda, ya que con anterioridad solamente se adjuntaba copia de la resolución impugnada o el acta de notificación.

Por otro lado, se añade a la fracción quinta del propio artículo 14, el ofrecimiento de las pruebas documentales donde se observa que deberá remitirse a la Sala que conozca de la controversia, un ejemplar del expediente administrativo donde se haya dictado la resolución impugnada, con todos los requisitos de forma y elementos fondo que dieron origen a dicha resolución. Dicho ejemplar, podrá ser consultado por los contendientes, para darles mayor seguridad jurídica a efecto de que manifiesten lo que pueda llegarles a beneficiar.

Finalmente aparecen dos nuevos párrafos que señalan que en cualquier escrito de demanda de nulidad, debe precisarse un solo demandante, con excepción de los casos en que existan resoluciones conexas que afecten el interés de dos o más personas, por lo que al efecto, se dará el supuesto de designar el representante común de los demandantes, cumpliendo con las formalidades y requisitos establecidos en el segundo párrafo del artículo quinto de la propia Ley, ya que el Magistrado Instructor les previene con el término de cinco días para que cada uno de ellos ingrese por separado su escrito si no existe dicho supuesto, ya que de lo contrario, se desechará de plano.

Es importante señalar dentro de toda la serie de reformas, adiciones y modificaciones que actualmente contiene la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que en la demanda tanto en los hechos como también en cada uno de los conceptos de impugnación deben acreditarse fehacientemente por el demandante ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Con relación a las pruebas, que será un tema que más adelante abordaremos a detalle, deben relacionarse cada una de ellas con los hechos y conceptos de impugnación que son controvertidos en la acción de nulidad.

Por ello, conforme a lo dispuesto por el artículo 15 de la multicitada Ley, los documentos que el demandante deberá anexar a su escrito de demanda son los siguientes:

- 1- Una copia de la demanda y de los documentos anexos para cada una de las partes.
- 2- El documento que acredite la personalidad de quien promueve el Juicio Contencioso Administrativo o en su defecto, el documento que conste el reconocimiento de la personalidad por parte de la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del

documento con la que esté acreditada ante el propio Tribunal, cuando no gestione en nombre propio.

- 3- El documento en que conste la resolución impugnada.
- 4- Si existe un documento en el que se impugne una resolución negativa ficta, se deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.
- 5- La constancia de la notificación de la resolución impugnada.
- 6- Cuando no se haya recibido constancia de notificación o en su defecto haya sido practicada vía correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado Instructor procederá conforme a lo previsto en el artículo 17, fracción V, de la Ley. Si durante el plazo previsto en el artículo 17 citado no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida resolución.
- 7- El cuestionario que deberá desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.
- 8- El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante en el caso señalado en el último párrafo del artículo 44 de esta Ley.
- 9- Las pruebas documentales que ofrezca.

A este respecto, los particulares promoventes del Juicio Contencioso Administrativo, deberán señalar solamente sin la necesidad de que se acompañen los documentos que fueron considerados en el procedimiento

administrativo como información confidencial o comercial reservada. Al efecto, La Sala competente en donde se lleve a cabo el desarrollo del litigio, deberá solicitar todos y cada uno de los documentos antes de proceder al cierre de instrucción.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa, se mande expedir copia de cada una de las documentales necesarias para la continuación del procedimiento, o en su defecto, se proceda a su remisión, cuando sea legalmente posible. Para cumplir con tal requisito, el particular deberá identificar con toda precisión los documentos que requiere y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias.

Si no se adjuntan a la demanda dichos documentos, el Magistrado Instructor tiene la facultad de requerir al particular para que los presente dentro del plazo de cinco días; en caso de no presentarlos en dicho plazo y si las documentales que requiera son aquellas a que se refieren las fracciones I a VI del citado artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX del mismo artículo, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

En el supuesto de que el documento en el que conste la resolución impugnada a que se refiere la fracción III del multicitado artículo 15, debe hacerse referencia a información confidencial que será proporcionada por terceros independientes, en materia de operaciones entre las partes que se encuentran

involucradas en el asunto, de conformidad con lo dispuesto en la Ley del Impuesto sobre la Renta, donde el demandante se abstendrá de revelar dicha información. Esta información confidencial a que se refiere dicha ley, no podrá ponerse a disposición de los autorizados que en la demanda tienen autorización para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV quinto párrafo (en tratándose de visita domiciliaria en con relación a las actas parciales o complementarias), y 48, fracción VII, segundo párrafo (en tratándose de la información que solicita la autoridad fiscal en el ejercicio de las facultades de comprobación, fuera de una visita domiciliaria) vigentes del Código Fiscal de la Federación.

3.1.5 De la contestación.

Una vez que se haya dictado el acuerdo por parte del Magistrado Instructor, donde se admite a trámite la demanda (auto admisorio) del Juicio Contencioso Administrativo, donde se ordena correr traslado a la autoridad administrativa en su carácter de demandada con los documentos anexos, ésta a quien se imputan los hechos controvertidos, contará con un plazo de cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos el emplazamiento, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Al efecto, en la contestación, la autoridad administrativa tratará de demostrar por qué el acto o resolución administrativa que fueron impugnados, son legales y conforme a derecho, a menos que sea de forma evidente e innegable la ilegalidad con que dictó la resolución o también, el acto administrativo a partir del momento de su emisión y que produjo agravios a los derechos del contribuyente. Es decir, la esencia de la contestación por parte de la autoridad, es demostrar con elementos de derecho y apegada siempre a la norma jurídica, el porqué la improcedencia de cada uno de los agravios o conceptos de impugnación que hizo

valer el particular en su oportunidad dentro de su escrito de demanda de nulidad. Pero en este aspecto, si la autoridad solamente se limita a argumentar de forma genérica que los agravios y por consecuencia los hechos son intrascendentes sin ningún sustento jurídico y pretendiendo a su vez que el Magistrado Instructor de este simple análisis concluya el procedimiento, pues entonces consideramos que inmediatamente deben desecharse de plano tales argumentaciones por la deficiencia con que la autoridad administrativa plantea su defensa en el juicio, ya que entonces la presunción de legalidad de los actos administrativos de la autoridad no fue acreditada conforme a la norma jurídica, como lo dispone el artículo 68 vigente del Código Fiscal de la Federación que dice lo siguiente:

ARTÍCULO 68.

Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

Cabe señalar que si el actor no precisó en su demanda también otra u que otras autoridades administrativas deben ser llamadas a juicio y conocer del pleito que se les sigue, entonces de oficio se les correrá traslado a dichas autoridades que fueron omitidas en la demanda, para que también en el término de cuarenta y cinco días después que haya surtido efectos el emplazamiento, produzcan su contestación. Al respecto, si fuesen varias autoridades, cada una de ellas contestará la demanda de forma individual, como lo dispone el propio artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en sus dos últimos párrafos.

Para el caso de que la autoridad demandada no produzca su contestación a tiempo o que no se refiera a todos los hechos controvertidos, se

tendrán por ciertos todos y cada uno de los propios hechos que el actor impute al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados. Al efecto, conviene transcribir la siguiente tesis sustentada por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que hace una mención en particular, para el caso de que la autoridad sea omisa al controvertir los hechos.

“PRESUNCION DE CERTEZA. ALLANAMIENTO TÁCITO A LA PRETENSIÓN DE LA PARTE DEMANDANTE.- Atendiendo a lo dispuesto por los artículos 213 contrario sensu y 212 del Código Fiscal de la Federación, se deduce claramente que para el caso en que la parte demandada omite, en su escrito de contestación de demanda, controvertir o responder a alguno de los hechos o conceptos de nulidad aducidos por la parte demandante, hay un allanamiento o aceptación tácita del mismo generando la presunción de certeza respecto de las aseveraciones de la parte demandante”.⁹²

La tesis antes transcrita, establece de manera implícita y aún cuando no sea de facto el desahogo del caso en concreto, la autoridad administrativa acepta todos y cada uno de los hechos y se allana a las pretensiones que hace valer el contribuyente en su escrito de demanda, por lo que entonces la presunción de legalidad contenida en el artículo 68 vigente del Código Fiscal de la Federación, no es ya un obstáculo para que el Tribunal le otorgue la razón jurídica al particular, tanto a sus pretensiones como a sus probanzas que ofrezca, en el entendido de que éstas probanzas deben adecuarse al caso concreto. Incluso, este allanamiento que hemos comentado, también puede producirse **hasta antes del cierre de la instrucción o en su defecto, revocar la resolución que ha sido impugnada**, como lo estipula el último párrafo del artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que hace referencia a la

⁹² Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Año III, Número 35, 1990, junio de 1990, pág. 31.

prohibición de cambiar dentro de la contestación de la demanda los fundamentos de derechos de la resolución impugnada.

Continuando con el desarrollo del apartado referente a la contestación de la demanda y en términos del artículo 20 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la autoridad demanda en su libelo de contestación deberá expresar 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 demuestren 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- Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.
- 6- Las pruebas que ofrezca.
- 7- 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.

Aunado a lo anterior, las autoridades administrativas y fiscales demandadas de conformidad con el artículo 21 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, deberán anexar a su escrito de contestación la siguiente documentación:

- 1- Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.
- 2- El documento en 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.

Cabe señalar que en el antepenúltimo párrafo del artículo 21 de la Ley, se refiere a que en relación a la contestación de la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este mismo artículo, excepto aquéllos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda. Para los efectos de este artículo 21 de la propia Ley, será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto por el artículo 15 de la multicitada Ley, en tratándose de documentos que debe anexar la demandada a su escrito de contestación. Por otra parte, con relación a la materia de Comercio Exterior, en el caso de las autoridades demandadas, éstas solamente deberán señalar y sin acompañar, la información calificada por la Ley de Comercio Exterior como lo es la información gubernamental confidencial o la información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia

de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

Debemos comentar que en relación con la propia contestación de la demanda, no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada conforme al primer párrafo del artículo 22 de la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuyo ordenamiento jurídico hicimos mención en párrafos anteriores. Con relación a este fundamento legal, el maestro Emilio Margain Manautou comenta:

“Si se altera la litis mediante nuevos razonamientos y fundamentos de derecho por la parte demandada, se dejaría indefensa a la parte actora, por lo que no se admitirá lo que modifique la resolución”⁹³

Por otra parte, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, también prevé lo relacionado con la ampliación a la demanda y la ampliación a la contestación, cuyos requisitos de procedencia los encontramos en los artículos 17 y 20, respectivamente, de la propia Ley. Ahora bien, en relación a la ampliación de la demanda, podrá hacerla el promovente dentro de los veinte días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación referente a la contestación de la propia demanda y que se conforma dentro de los siguientes supuestos:

- 1- Cuando se impugne una negativa ficta.
- 2- 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.

⁹³ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Op. cit. pág. 221.

- 3- En los casos previstos en el artículo anterior (para el caso de que una resolución no fue notificada o que dicha notificación fue ilegal.
- 4- 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.
- 5- Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

Ahora bien, en el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar nuevamente 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 lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 15 de esta Ley, que se refiere al plazo de cinco días como prevención que otorga el Magistrado Instructor al contribuyente para el caso de no haber presentado sus pruebas y la consecuencia que al efecto tiene en que no hayan sido ofrecidas en tiempo y forma.

Para el caso de la ampliación a la contestación de la demanda, se toman exactamente los mismos requisitos previstos en el artículo 21 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los que deberán presentarse, al igual que la ampliación de la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que haya recaído sobre el escrito de ampliación de la demanda por el contribuyente. Por lo que toca a los documentos que deben acompañarse en este escrito de ampliación a la contestación de la demanda, deberán ser anexados aquellos que no hayan podido ser ofrecidos en su momento, excepto los que ya hayan sido acompañados en el escrito de contestación, para evitar un duplicado innecesario de documentos.

3.1.6 Los incidentes.

El Diccionario Jurídico en materia de Derecho Procesal Civil, nos señala que la palabra incidente, proviene del vocablo latino “**incidere**”, que significa sobrevivir, interrumpir o producirse. Al efecto, se desprende de estos tres significados que en general los incidentes “son procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal. Es decir, los incidentes pueden aplicarse a todas las excepciones, contestaciones, acontecimientos accesorios que se originan en un negocio e interrumpen, alteran o suspenden el curso ordinario de un juicio”.⁹⁴

A decir del maestro Rafael de Pina “los incidentes son aquellos procedimientos legalmente establecidos para resolver cualquier cuestión que, con independencia de la principal, se suscite dentro de un proceso. Generalmente y con error se denomina incidente a la cuestión distinta de la principal”⁹⁵

De las definiciones anteriores, se establece que los incidentes no sólo se tratan en los juicios ordinarios de cualquier materia para efecto de interrumpir juicio ordinario, sino también en los juicios especiales, ejecutivos, universales y aún en los procesos atípicos y de jurisdicción voluntaria. En la práctica, podemos determinar que los incidentes son pequeñas controversias que estrictamente no forman parte del juicio, pero sí tienen que ver con algunos elementos importantes que dieron cabida al inicio de cualquier proceso y que por lo tanto, es indispensable que se resuelvan de manera inmediata y con anterioridad al momento de dictar resolución.

⁹⁴ **DICCIONARIO JURIDICO HARLA**. Vol. 4º. Derecho Procesal Civil. Colegio de Profesores de Derecho Procesal Civil, Facultad de Derecho, UNAM. Oxford, México, 1996, pág. 682.

⁹⁵ De PINA, Rafael y De PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho., Op. Cit. pág. 316.

En el Juicio Contencioso Administrativo, los incidentes que actualmente prevé la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se encuentran enunciados en el Capítulo IV, de los artículos 29 al 39. Sin embargo, cabe mencionar que con la entrada en vigor de la Ley antes referida, se añadió el Incidente de Reposición de Autos.

Así pues, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 29, se limita solamente a enumerarnos los tipos de incidentes que en el Juicio Contencioso Administrativo Federal se tramitan comúnmente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y que son denominados **“Incidentes de Previo y Especial Pronunciamiento”**, los cuales se enumeran a continuación de conformidad con dicho artículo de la Ley.

ARTÍCULO 29.-

(...)

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.

(...)

Al efecto, los incidentes antes referidos y como ya hemos especificado, son conocidos como Incidentes de Previo y Especial Pronunciamiento y en estricto sentido, aluden a cuestiones que en el momento de plantearse dentro del Contencioso Administrativo, impiden que el juicio siga su curso, es decir, cuando son tramitados, deberá suspenderse inmediatamente el juicio en lo principal hasta

que se dicte la resolución que en derecho corresponda y que ponga fin al incidente, ya que de lo contrario, pudiera restarle validez al proceso.

Por lo tanto, al ser conocidos como de previo y especial pronunciamiento, deberán ser resueltos mediante una Sentencia Interlocutoria que sólo se avocará específicamente a la situación o motivo que dio origen al pronunciamiento de dicho incidente, pero cabe aclarar que no guardará ningún tipo de relación con el fondo del juicio en lo principal.

En este orden de ideas, la doctrina del derecho procesal, nos señala que existen también otro tipo de incidentes, los cuales han sido adoptados también para nuestra legislación fiscal: los Incidentes Suspensivos y los Incidentes Especiales.

Los Incidentes Suspensivos “son aquellos que interrumpen la ejecución de un acto administrativo que puede ser general o específico con el fin de evitar que el juicio se quede sin materia o que el particular sufra de un daño irreparable; el primero, se determina a través de medidas cautelares y el segundo, por medio de la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución”.⁹⁶

De lo anterior, las Medidas Cautelares que contempla actualmente los artículos 24 y 25 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, son elementos que la autoridad fiscal determina para garantizar el crédito fiscal a cargo del contribuyente que corresponda, antes de que el propio contribuyente llegue a recurrir a un medio de defensa en contra de la resolución que lo obliga al pago de adeudo, e incluso, la autoridad puede llegar al embargo.⁹⁷ Es decir, las Medidas Cautelares son un tipo de instrucción que decreta la autoridad fiscal con

⁹⁶ **SILVA JUAREZ**, Ernesto. Op. Cit. pág. 143.

⁹⁷ Cfr., **MARGAIN MANAUTOU**, Emilio. Op. Cit. pág. 363.

el fin de mantener el hecho jurídico existente, y el particular que llegue a promover un medio de defensa, no pueda dejar el litigio sin materia a resolver.

Por lo que se refiere al Procedimiento Administrativo de Ejecución, el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, nos señala que el demandante podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, siempre que la sentencia le favorezca sin existir ya su actividad por haberla consumido el procedimiento administrativo de ejecución. Al respecto, el demandante acude ante la misma Sala que conoce del asunto para solicitar la suspensión ya sea en la demanda o cualquier parte del procedimiento, hasta antes de que se dicte sentencia.

Así pues y como lo asentamos en párrafos anteriores, también hay otra clase de incidentes que pueden ser solicitados dentro de cualquier proceso, y que son denominados Incidentes Especiales, los cuales son definidos como “aquellos que afectan una parte sustancial del procedimiento, pero no lo interrumpen.”⁹⁸ Es decir, estos incidentes se pueden plantear en cualquier momento del Contencioso Administrativo y con ello, pueden corregir determinada situación o vacío legal que se haya omitido contemplar al momento de comenzar el procedimiento y que pudiera llegar a afectar todo el fondo del asunto. Entre los ejemplos más importantes que podemos encontrar a esta clasificación, se encuentra el Incidente de Falsedad de Documentos y el Incidente de Suspensión del Procedimiento Económico Coactivo.

Del análisis descrito acerca de las clasificaciones que existen de los incidentes, podemos identificar que es en el Juicio Contencioso Administrativo, cuando por escrito el particular tramita el Incidente, la Sala competente emite el

⁹⁸ **SILVA JUAREZ**, Ernesto. Op. Cit. pág. 143.

acuerdo donde admite o desecha el incidente interpuesto. Si el acuerdo manifiesta que el incidente es desechado, situación que puede darse incluso de oficio en el caso de no cumplir con los requisitos exigidos para el trámite. Un ejemplo de lo mencionado con anterioridad, se da en el supuesto de que la promoción fuese frívola e improcedente y en este sentido, se impondrá una multa de diez a cincuenta veces el Salario Mínimo General Diario Vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.⁹⁹ Por otra parte, para el caso de que se admita a trámite el incidente, se ordena por parte de la propia Sala, la notificación a todas las partes involucradas.

En esta tesitura, las partes que fueron notificadas, contarán con un plazo de tres días para manifestar lo que a su derecho convenga. Al efecto, debemos señalar que el término anteriormente establecido para contestar el incidente, no es un plazo aplicable para todos los casos, ya que depende en mucho de la naturaleza y el procedimiento con respecto a la tramitación de cada uno de ellos. Así pues, el plazo referido de tres días es aplicable particularmente en el Incidente de Nulidad de Notificaciones y el Incidente de Suspensión de la Ejecución, los cuales explicaremos más adelante.

Por lo tanto y derivado de lo anterior, la cuestión incidental simplemente debe delimitarse con claridad y precisión, y con ello, deberán ofrecerse las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos e interrogatorios de las partes y en su caso el de los testigos.¹⁰⁰

Así pues, si se ofrecieron pruebas por parte de los oferentes, se procederá a su desahogo correspondiente, si éste hubiese sido el caso, donde la Sala otorgará a las partes el derecho de réplica en relación con los escritos y

⁹⁹ Cfr. Artículo 29 último párrafo Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

¹⁰⁰ Cfr. GONZALEZ PEREZ, Jesús y VAZQUEZ ALFARO, Jose Luis. *Derecho Procesal Administrativo Federal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Porrúa, México, 2007, pág. 414.

pruebas de sus contrapartes, donde la Sala valorará todos los escritos y pruebas ofrecidas y finalmente, se emitirá una sentencia interlocutoria donde resuelve en definitiva.

Asimismo, debemos mencionar que dentro de la clasificación de los Incidentes de Previo y Especial Pronunciamiento, particularmente los Incidentes de Incompetencia en razón del Territorio, de Acumulación de Juicios y el de Recusación por causa de Impedimento, pueden promoverse hasta antes de que el Magistrado Instructor de la Sala Regional que conozca del caso, proceda a cerrar la instrucción y el resto de dicha clasificación, se resolverán aún junto con la sentencia.

A continuación, explicaremos la importancia jurídica de tales procedimientos, así como su tramitación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1- Incidente por incompetencia en razón del territorio.

Este incidente, puede considerarse de dos maneras: por un lado será de oficio en el momento en que la Sala ante la que se presentó el escrito de demanda se declare incompetente de plano, o también podrá hacerlo cualquiera de las partes ante la Presidencia del Tribunal, cuando a consideración de las mismas, una Sala Regional esté conociendo de un asunto que sea de la competencia de otra, exhibiendo para tal efecto copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinentes.

Así pues, el Magistrado Instructor debe primeramente analizar y revisar si es competente la Sala ante la cual se ventilará el asunto, tanto por la materia

que deba conocer, como lo más importante, su territorio, es decir, deberá cerciorarse si la circunscripción territorial en la que actúa es competente, ya que de lo contrario, deberá declinar su actuación para conocer del juicio y en consecuencia, deberá comunicar dicha determinación a la Sala que deba corresponderle el conocimiento del caso concreto.

Por ello y una vez determinado lo anterior, cuando ante una Sala Regional incompetente se promueva el Juicio Contencioso Administrativo y que deba ser conocido por otra Sala en razón de la competencia territorial, la primera en cuestión, deberá declararse incompetente de plano para conocer del asunto y deberá remitir los autos del juicio a la Sala que, a su consideración, resulte competente para que en lo conducente la Sala que fue requerida, cuente con un término fatal de 48 horas para determinar si acepta o no el conocimiento del asunto.

Para el caso de aceptar ésta petición, dicha Sala Regional requerida deberá comunicar su resolución a la Sala Regional requirente, a las partes en conflicto y al Presidente del Tribunal para hacerles de su conocimiento que ante dicha Sala estará radicado el asunto. Para el caso de no aceptar tal petición, deberá remitir los autos al Presidente del Tribunal, para que éste a su vez, determine a cuál Sala Regional corresponde el conocimiento del asunto. Para tal efecto, someterá a consideración del Pleno para que éste determine a cual Sala Regional le corresponde conocer el juicio, pudiendo señalar a alguna de las contendientes o a Sala diversa, por lo que el Presidente del Tribunal comunicará la decisión adoptada a las Salas y a las partes, para que las o la Sala incompetente remita los autos a la que sea declarada competente.

2- Incidente de acumulación de juicios.

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

Este incidente se promoverá ante el Magistrado Instructor que esté conociendo del juicio en el cual, se presentó en su momento la demanda. Así pues, el Magistrado Instructor que conozca del asunto solicitará que se le envíen los autos dentro de los 6 días siguientes. Acto seguido, se formulará el proyecto de resolución que someterá a consideración de la Sala que dictará la determinación que proceda dentro de los cinco días siguientes. Cabe señalar que también este Incidente podrá tramitarse de oficio.

Para el caso de que no pueda decretarse la acumulación de juicios, ya sea porque en alguno de ellos se haya decretado la instrucción, o bien, se encuentren en diversas instancias a petición de parte o de oficio, se decretará la suspensión del procedimiento en el juicio que todavía se encuentre en trámite, con la finalidad de que no se dicten sentencias contrarias. Por ello, es condición indispensable que para la procedencia de este incidente, los juicios estén pendientes de resolución, es decir, en trámite antes de que el Magistrado Instructor, proceda al cierre de la instrucción y por ende, deberá revisarse que los conceptos de impugnación sean idénticos, ya que en caso de no serlo, deberán de resolverse por separado.

3- Incidente de nulidad de notificaciones.

Para que pueda promoverse este incidente, debe existir flagrante violación al procedimiento de notificación de los autos o acuerdos en perjuicio de alguna de las partes, los cuales hayan sido dictados por la Sala Regional en su oportunidad conforme a lo que dispone el artículo 65 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual sostiene que dicha notificación deberá realizarse a más tardar el tercer día siguiente en el que el expediente haya sido turnado al actuario y que en su oportunidad, asentará la razón de la notificación practicada, la cual surtirá sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que fue practicada como lo dispone el artículo 70 de la propia Ley.

Al efecto, la parte afectada podrá pedir que se decrete la nulidad de la notificación dentro de los cinco días siguientes a aquél en que conoció el hecho, ofreciendo a su vez las pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad.

Si se admite la promoción, se dará vista a las demás partes por el término de cinco días para que expongan lo que a su derecho convenga; transcurrido dicho plazo, se dictará resolución.

En caso de llegarse a declarar la nulidad de la notificación, la Sala Regional que conozca del caso, ordenará reponer la notificación anulada y las actuaciones posteriores. Asimismo, se impondrá una multa al actuario, equivalente a diez veces el salario mínimo general diario vigente del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, sin que exceda del 30% (treinta por ciento) de su sueldo mensual. La Sala Regional estará facultada para destituir de sus funciones al actuario que llegue a cometer esta falta, sin ningún tipo de responsabilidad para el Estado, en caso de reincidencia.

A lo anterior, es conveniente asentar el criterio que sustenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo a este respecto, donde manifiesta que las notificaciones realizadas con omisión a las disposiciones legales vigentes, deben reponerse inmediatamente y en consecuencia, anular todas aquellas actuaciones que se realizaron por dicha notificación apócrifa, con la finalidad de no afectar el cómputo en las actuaciones subsecuentes. Dicho criterio señala lo siguiente:

INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN.

- En los términos de los artículos 217, fracción III en relación con el 223, primer párrafo del Código Fiscal de la Federación, cuando se considere que las notificaciones en el Juicio Contencioso Administrativo no fueron hechas conforme a derecho, el perjudicado podrá pedir que se declare su nulidad dentro de los 5 días siguientes a aquél en que conoció el hecho, por tanto al no existir notificación legalmente practicada no se debe realizar dicho cómputo a partir de que surta efectos la misma, máxime si se tiene en cuenta que el Código Tributario Federal establece un plazo de cinco días siguientes a aquél en que se conoció el hecho y que éste a su vez, lo constituye la manifestación expresa de la parte afectada ”.¹⁰¹

Por lo tanto, este criterio que actualmente da soporte al artículo 33 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y que hace referencia al Incidente de Nulidad de Notificaciones, nos muestra que debe practicarse correctamente toda notificación en cualquier actuación que así lo requiera, teniendo como finalidad que la autoridad que conozca del caso llegue a la verdad en el juicio y tener elementos suficientes para dictar alguna resolución, logrando en todo momento que el particular haya tenido conocimiento de la misma, ya que lo que resulte de dicha diligencia se dará una justa solución en el juicio.

¹⁰¹ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Año VIII, Número 88, 1995, marzo de 1995, pág. 25.

4- Incidente de recusación por causa de impedimento.

Las partes, podrán recusar a los magistrados o peritos del propio Tribunal, cuando se encuentren dentro de los supuestos a que se refiere el artículo 10 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los cuales, han sido abordados en su oportunidad en el presente trabajo.

La recusación, deberá presentarse ante la Sala Regional o Sección que se encuentre en ese momento conociendo del caso, mediante escrito diverso que deberá estar acompañado de las pruebas que en su caso, se consideren pertinentes para sustentar dicha recusación. Posterior a este acto, el Presidente de la Sección o de la Sala, contará con un plazo de cinco días, dentro de los cuales enviará al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el escrito de recusación junto con un informe que el Magistrado recusado deberá rendir, con la finalidad de que se someta el asunto al conocimiento del Pleno. Para el caso de que llegase a faltar dicho informe del Magistrado recusado, se presumirá cierto el impedimento. Ahora bien, si el Pleno del Tribunal considera fundada la recusación, el Magistrado de la Sala Regional, será sustituido en los términos del artículo 5º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Si se trata de un Magistrado de Sala Superior, deberá abstenerse de conocer del asunto, en caso de ser el ponente, será sustituido.

5- Incidente de reposición de autos.

En este Incidente, las partes o el Magistrado Instructor de oficio, solicitarán que se promueva el incidente de reposición de autos, para lo cual se hará constar en el acta que para tal efecto se levante por la Sala, la existencia

anterior y la falta posterior del expediente o de las actuaciones faltantes en el juicio principal. A partir de la fecha de esta acta, quedará suspendido el juicio y no correrán los términos.

Con el acta que se levante, se dará vista a las partes para que en el término de diez días prorrogables exhiban ante el Magistrado Instructor, ya sea en copia simple o copia certificada, las constancias y documentos relativos al expediente que obren en su poder con la finalidad de reponerlo. Cuando dicho expediente quede integrado con las constancias que al efecto sean exhibidas, la Sala, en el plazo de cinco días, declarará repuestos los autos, se levantará la suspensión y se continuará con el procedimiento.

En el supuesto de que la pérdida ocurra encontrándose los autos a disposición de la Sala Superior, se ordenará a la Sala Regional correspondiente proceda a la reposición de autos y una vez integrado el expediente, se remitirá el mismo a la Sala Superior para la resolución del juicio.

6- Incidente de interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

La interrupción del juicio por causa de muerte, disolución o la declaratoria de ausencia o incapacidad, tendrá como máximo de duración hasta por un año y se sujetará a los siguientes supuestos:

a)- Que la interrupción sea declarada por el Magistrado Instructor a partir de la fecha en que se tuvo conocimiento de la causa de interrupción.

b)- Para el caso en que haya transcurrido el plazo para dicha interrupción, sin que haya comparecido el albacea, el representante legal o tutor, el Magistrado Instructor de la Sala, ordenará que se reanude el procedimiento que se venía siguiendo, ordenando que todas las notificaciones se efectúen por lista al representante de la sucesión, de la sociedad en disolución, del ausente o del incapaz, según sea el caso.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, precisa los supuestos antes referidos que determinan la interrupción del Juicio Contencioso Administrativo a través de dicho Incidente y en consecuencia, dicho criterio señala lo siguiente:

INTERRUPCIÓN DEL JUICIO.- DEBE DECRETARSE POR EL MAGISTRADO INSTRUCTOR POR CAUSA DE MUERTE DEL ACTOR, PUES DE NO SER ASÍ, SIGNIFICA UNA VIOLACIÓN SUBSTANCIAL QUE IMPIDE LA EMISIÓN DE LA SENTENCIA DE FONDO.- El artículo 224 del Código Fiscal de la Federación, establece como supuestos para la interrupción del juicio, la muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia de la parte actora, y que tal interrupción tendrá una duración como máximo de un año, debiéndose sujetar a lo siguiente: El Magistrado Instructor decretará la interrupción a partir de la fecha en que éste tenga conocimiento de la existencia de alguno de los supuestos citados; y si una vez transcurrido el plazo máximo de interrupción, no comparece el albacea, el representante legal o el tutor, el Magistrado Instructor acordará la reanudación del juicio, ordenando que todas las notificaciones se efectúen por lista al representante de la sucesión o de la liquidación según sea el caso. De ahí que en aquellos juicios en que el Magistrado Instructor tenga conocimiento en forma fehaciente de la defunción del actor, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo en cita debe decretar la interrupción del juicio en un plazo máximo de un

año a fin de que comparezca el albacea, el representante legal o el tutor, pues de no ser así, tal omisión reviste una violación substancial del procedimiento que impide la emisión de la sentencia de fondo correspondiente y por ende, deba ordenarse la remisión del expediente a la sala de origen, a fin de que en términos del artículo 58 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, se regularice el procedimiento con el objeto de que se decrete la interrupción del juicio en los casos de la muerte del actor y se provea respecto a la designación del sucesor de éste y una vez substanciado debidamente el procedimiento, proceda al cierre de la instrucción y posteriormente envíe los autos a la Sala Superior para su resolución ”.¹⁰²

Por lo tanto, la interrupción que regula este incidente tiene como límite máximo un año natural, a cuyo efecto en el mencionado plazo, deberá de iniciarse la sucesión del demandante y designarse por tanto su albacea, al representante de aquella parte que ha quedado sin ningún tipo de representación o en su defecto la sustitución de dicha representación.

Como lo hemos expuesto, el artículo 29 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contiene a los denominados Incidentes de Previo y Especial Pronunciamiento, los cuales se analizaron a detalle en párrafos anteriores. Sin embargo, mencionamos también en su momento otro tipo de incidentes que no se encuentran contemplados dentro del propio artículo 29 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; nos referimos a los Incidentes Suspensivos y los Incidentes Especiales, los cuales ya hemos definido anteriormente.

¹⁰² Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Año IV, Número 38, 2004, febrero de 2004, pág. 266.

Al efecto, tienen relevancia en especial dos incidentes: el Incidente de Falsedad de documentos y el incidente de Suspensión del Procedimiento Administrativo de la Ejecución Procedimiento (o también denominado Incidente de Suspensión del Procedimiento Económico Coactivo). A continuación, mencionaremos las características que tienen de especial relevancia ambos incidentes dentro del Juicio Contencioso Administrativo y que es preciso analizarlos por la importancia que conlleva su pronunciamiento.

7- Incidente de falsedad de documentos.

Se promoverá este incidente además de los documentos, contra las promociones y actuaciones en juicio antes de que se cierre la instrucción. Admitido el incidente, se ordenará correr traslado del mismo así como de los documentos anexos, a las partes (sea actora, demandada o tercero perjudicado, según sea el caso) para que en un término de diez días manifiesten lo que a su derecho convenga con relación a dicho incidente. El actor incidentista, deberá acompañar el documento que considera como indubitable o señalar el lugar donde se encuentre, o bien, ofrecer la pericial correspondiente, ya que en caso de no hacerlo, el Magistrado Instructor, desechará el incidente. Si una parte sostiene la falta de autenticidad de un documento que fue firmado por la contraria, el Magistrado Instructor podrá citar a la parte respectiva para que, en presencia del Secretario de la Sala o Sección, ponga en su presencia su firma para corroborar la autenticidad de la misma.

8- Incidente de Suspensión del Procedimiento Administrativo de la Ejecución.

Los particulares podrán promover este incidente cuando la sentencia ejecutoria niegue la suspensión, rechace la garantía que ofreció la parte actora o

bien, reinicie la ejecución. Este incidente, podrá promoverse hasta antes de que se dicte sentencia o resolución firme, ya sea en la Salas Regionales, en Sala Superior o ante el Tribunal Colegiado de Circuito.

Una vez admitido este incidente, el Magistrado Instructor ordenará correr traslado a la autoridad, solicitándole un informe, el cual, deberá ser rendido en un término de tres días. Si la autoridad no rinde el informe o si dicho no se refiere específicamente a los hechos que le impute el promovente, se tendrán por ciertos y, en consecuencia, se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución. Para el caso de haberse recibido el informe de autoridad requerida dentro del plazo antes referido, la Sala dictará resolución en la cual se aprueba o se niega la suspensión de la ejecución.

El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sostiene en criterio jurisprudencial con relación al artículo 227 derogado del Código Fiscal de la Federación, el cual es anterior a la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que dicho procedimiento para promover el Incidente de Suspensión de la Ejecución, hará que el contribuyente tenga el medio más idóneo de defensa en contra de las resoluciones que dicte la autoridad fiscal para el inicio del Procedimiento Administrativo de Ejecución. La tesis de la Corte dice lo siguiente:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN INTERPUESTO ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, RESULTA IMPROCEDENTE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, CUANDO EL CRÉDITO FISCAL FUE IMPUGNADO EN UN DIVERSO JUICIO DE NULIDAD PENDIENTE DE RESOLUCIÓN.

Conforme al artículo 227 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, los particulares tienen la posibilidad de interponer el incidente de suspensión de la ejecución ante el Magistrado instructor de la Sala Regional que conozca del asunto o que haya conocido de él en primera instancia, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución; de tal suerte que si un contribuyente impugna un crédito fiscal mediante el juicio de nulidad y de éste deriva la resolución que da origen al procedimiento administrativo de ejecución que solicita suspender en vía incidental ante el superior jerárquico de la autoridad ejecutora, con fundamento en el último párrafo del artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, vigente en 2005, y éste declara infundada esa pretensión, debe considerarse que la decisión adoptada puede ser modificada por medio del incidente de suspensión de la ejecución establecido en el artículo 227 del ordenamiento legal en cita, interpuesto ante el Magistrado instructor de la Sala Regional que conozca o haya conocido del asunto en primera instancia en donde se haya atacado el crédito fiscal; de ahí que en su contra resulte improcedente en el juicio contencioso administrativo.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 46/2006. Agencia Aduanal Roberto Ramos y Sucesores, S.A. de C.V. 23 de marzo de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa. 103

Finalmente y derivado del estudio y análisis de las clasificaciones que existen de los Incidentes que hemos comentado con anterioridad, a pesar del criterio de algunos autores de sostener que son elementos independientes que no forman parte principal en el procedimiento del Contencioso Administrativo por tratarse de cuestiones ajenas al asunto esencial del juicio, pero relacionado con el mismo, se debe considerar la posibilidad de integrarse en lo principal en el que a pesar de que la esencia del incidente es suspender el juicio con base en la irregularidad del caso. Más sin embargo, podrían tomarse en cuenta en lo futuro como elemento de prueba teniendo con ello relación directa e inmediata con el

¹⁰³ **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis Aislada I.7o.A.458 A, Junio de 2006. Pág. 1201.**

negocio en lo principal y en consecuencia mejorar y desahogar la carga de trabajo que tiene el propio Tribunal en la actualidad.

3.1.7 Las pruebas: ofrecimiento, preparación, valoración y desahogo.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el actor para acreditar los hechos positivos que fueron narrados en el escrito de demanda del Juicio Contencioso Administrativo promovido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe de probar todos y cada uno de ellos, en razón de la violación a sus derechos subjetivos por parte de la autoridad administrativa que dictó la resolución que causó perjuicio en sus garantías de gobernado. Así pues, serán admisibles toda clase de pruebas, con excepción de la prueba confesional de las autoridades administrativas a través de la absolucón de posiciones, así como la petición de informes, con la salvedad de que tales informes, deben limitarse a hechos que consten en documentos que obren en poder de las propias autoridades.

Con lo anterior, podemos enfatizar que es el demandante es en quien recae principalmente el acto de probar. Por consiguiente, el demandado sólo estará obligado a probar en el caso de que haga valer excepciones en contra de los argumentos de impugnación del actor, cuya implicación trae consigo que si el demandado lisa y llanamente niega y refuta todo lo vertido por el demandante en su escrito, en términos reales no está obligado a probar. Cabe señalar en este sentido, que la regla general que rige a todo proceso opera bajo la premisa de que “quien afirma, esta obligado a probar”.

Sin embargo, existen excepciones a esta regla, ya que el artículo 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles que es de aplicación supletoria a la

materia contenciosa administrativa, nos señala en qué casos se le imputan los hechos controvertidos al demandado, quien esta obligado a probarlos, siendo los siguientes supuestos:

- 1- Cuando la negación, envuelva en sí misma la afirmación de un hecho.
- 2- Cuando se desconozca la presunción legal a favor del demandado.
- 3- Cuando se desconozca la capacidad.

Por otra parte, el segundo párrafo del artículo 40 de la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, nos menciona que también se pueden ofrecer pruebas supervenientes, siempre y cuando no se haya dictado aún sentencia definitiva al caso concreto, en cuyo caso, el Magistrado Instructor está obligado a dar vista a la contraparte, para que dentro del término de cinco días, exprese lo que a su derecho convenga. La prueba superveniente, puede en su caso consistir en la revocación de los actos administrativos que dieron origen al acto impugnado por la propia autoridad demandada, lo que dará origen a la nulidad de la resolución.

Ahora bien, con relación a las pruebas que pueden ofrecerse dentro del Contencioso Administrativo, a continuación analizaremos y detallaremos la forma en cómo cada una de dichas pruebas son preparadas, ofrecidas y valoradas para darle mayor sustento a los argumentos de cada una de las partes y que son plasmadas en los recursos respectivos.

OFRECIMIENTO DE LAS PRUEBAS: Dentro de este apartado, tanto el demandante como el demandado, ofrecen al Magistrado Instructor los medios de prueba que a su juicio son suficientes y contundentes con los que pretenden acreditar su verdad en el proceso. Para que cada una de las pruebas pueda ser

considerada y admitida conforme a la ley, deben estar relacionadas con los hechos que las partes deseen probar.

Con relación a la materia fiscal, la fase de ofrecimiento de pruebas no es tan marcado como acontece en otras ramas del Derecho, ya que de acuerdo al procedimiento que guarda el Contencioso Administrativo, por lo que hace al actor en su escrito de demanda, debe ofrecer en ese mismo instante sus pruebas, al igual que lo hará en su momento el demandado en su escrito de contestación.

Por lo que hace a la prueba documental, no existe inconveniente alguno para su ofrecimiento, ya que cuando obran en poder de los contendientes deben exhibirse inmediatamente en sus respectivos escritos. Para el caso de que no obren en su poder y que sean documentos que legalmente deban encontrarse en su posesión, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad, previo pago de los derechos correspondientes, las copias certificadas de los documentos que les soliciten; si no se cumpliera con esa obligación la parte interesada solicitará al Magistrado Instructor que requiera a los omisos. En el caso de que el oferente de la prueba no obtenga en tiempo los documentos solicitados a la autoridad, deberá identificar con toda exactitud el lugar en donde se encuentren, pero a su vez debe precisarlos tanto en sus características como en su contenido, ya que con ello se presumen como ciertos cada uno de los hechos que se pretendían probar con dichos documentos. Lo anterior, se desprende de lo dispuesto por el artículo 45 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Para el caso de las pruebas pericial y testimonial, también por igual deben ofrecerse tanto en la demanda como en la contestación, pero con la característica de que dichas probanzas deben especificarse en los hechos en donde tengan que ver específicamente cada una de ellas y que se ofrecen para acreditar dichas manifestaciones del oferente de la prueba; asimismo deben

señalarse los nombres y domicilios de peritos y testigos. En el caso de la pericial, deberá presentarse el cuestionario que en su momento procesal desahogará el perito y con relación a la testimonial, deberá adjuntarse el interrogatorio que en su momento deberán desahogar los testigos respectivamente, el cual, deberá ser firmado por quien ofrezca la prueba.

PREPARACION DE LAS PRUEBAS: Por lo general la preparación de la pruebas son aquellos hechos o circunstancias que permiten darle una mayor calidad y eficacia a cada una de las pruebas que en su momento fueron ofrecidas para ser tomadas en cuenta. Por lo que hace a la documental, el Magistrado Instructor ordenará a la autoridad correspondiente, forme o no parte del procedimiento, la exhibición de las documentales que no hayan sido expedidas o no fueron entregadas en su oportunidad a la parte interesada.

En relación con la prueba pericial, cuando el Magistrado dicte acuerdo ya sea a la contestación de la demanda o a la ampliación, requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento.; lo anterior de conformidad con lo dispuesto por el artículo 43 fracc. I Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Para el caso de la prueba testimonial, si el oferente de la prueba no pueda mandar llamar a sus testigos o en su defecto, su residencia respectiva esta fuera de la sede de la Sala, el Magistrado lo hará mediante citación el día y hora que se señale al efecto o mediante exhorto para el segundo caso. Tratándose de confesional a cargo de los particulares, el Magistrado procederá a citarlos el día y hora previamente señalados. Para el caso de las autoridades, debemos recordar

que no pueden absolver posicionamientos, sino que solamente se le pedirá que rinda un informe en el plazo que al efecto se le otorgue.

DESAHOGO DE LAS PRUEBAS: Esta fase consiste en el procedimiento con el que se desarrolla cada una de las pruebas. Dicho procedimiento puede ser sencillo como complejo, dependiendo del tipo de naturaleza que tenga la prueba en cuestión. En esta tesitura, existen pruebas que por su propia naturaleza, por sí solas y por su valor probatorio, no existe mayor problema para su desahogo como lo es la prueba documental. En cambio, la prueba pericial, testimonial, confesional, requieren de un procedimiento especial que determina la propia ley y que hace constar el modo, la forma, el tiempo y lugar en que habrá de efectuarse su desahogo.

A mayor abundamiento y en relación a la Prueba Confesional, debemos mencionar por su importancia que tiene dentro del Juicio Contencioso Administrativo, que en tratándose de las autoridades demandadas, dicha prueba no podrá ser admitida, toda vez que por disposición de la multicitada Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no se permite el desahogo de dicha probanza para que la autoridad pueda absolver y articular posiciones. Sin embargo, no existe una regla específica que deba observarse para su desahogo. No obstante, resulta aplicable el procedimiento que se sigue conforme a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles, es decir, la presentación del sobre cerrado que contiene el pliego de posiciones, la apertura de dicho pliego por parte del Magistrado, la calificación y aprobación en su caso de las preguntas y posteriormente la lectura de cada una de ellas, las cuales deberá absolver la contraria en forma personal y no por conducto de apoderado legal, a cuyas respuestas deberán ser categóricas ya sea de forma afirmativa o negativa. Por ultimo, podrá el oferente articular de forma verbal algunas posiciones que no fueron escritas en el pliego, para que con ello sea firmada dicha declaración.

La Prueba Pericial es más compleja en su desahogo, ya que da la posibilidad de que el dictamen del perito pueda ser desahogado de forma oral o escrita. Será de forma oral cuando a su juicio deba prescindir de la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, para lo cual, el Magistrado señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial, pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes, y exigirles la práctica de nuevas diligencias. Para el caso de que el dictamen sea por escrito, una vez que se haya procedido a la protesta y aceptación del cargo de perito (hecho que se funda al momento de que las partes ofrecen peritos dentro de los diez días siguientes en que se acuerde la contestación o ampliación de la demanda, según sea el caso), el Magistrado concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda y ratifique su dictamen, con el apercibimiento a la parte que lo propuso de que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido. Ahora bien, para el caso de existir una justificación en relación al vencimiento de los términos antes mencionados, en el desahogo de la prueba, las partes podrán solicitar con anterioridad a ampliación del plazo para rendir el dictamen o la sustitución de su perito, señalando en este caso, el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta. La parte que haya sustituido a su perito, ya no podrá hacerlo. Si rendidos los dictámenes existen elementos contradictorios en sus respectivos peritajes, se nombrará un perito tercero por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el auto en que se designe perito tercero, se le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su dictamen. Todo lo anteriormente expuesto, se desprende de lo señalado por el artículo 43 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Finalmente en la Prueba Testimonial, el oferente de la prueba deberá presentar a los testigos y en caso de no poder hacerlo, el Magistrado los citará en día y hora establecidos a efecto de que comparezcan a desahogar la prueba. Si los testigos residen fuera de la sede de la Sala Regional, se hará la citación a través de exhorto, previa calificación del interrogatorio presentado ante el Magistrado. Hecho lo anterior, se tomará protesta al testigo para que se conduzca

con verdad durante el interrogatorio, advertido de las penas en que incurre quien declara ante autoridad con falsedad. Enseguida, se le tomarán generales y se proceden a formular las preguntas. Cabe mencionar que el interrogatorio no debe ser forzosamente escrito, sino puede ser oral. Dicho interrogatorio debe estar íntimamente ligado al caso y específicamente con los hechos en particular, debe contestarse claro y preciso. Concluida la declaración, al pie de la misma deberá ser firmada por el propio testigo después de habersele leído o que él lo haya hecho personalmente. Lo anterior, se desprende del artículo 44 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

VALORACION DE LAS PRUEBAS: El artículo 234 derogado del Código Fiscal de la Federación, disponía los elementos necesarios para proceder a la valoración de las pruebas. Actualmente, la valoración de pruebas se encuentra establecida en el artículo 46 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual nos muestra algunas modificaciones y adiciones con relación a este tópico en particular, por lo que conviene transcribir dicho precepto legal a continuación para analizar dichos cambios.

ARTÍCULO 46.

La valoración de las pruebas, se hará de acuerdo con las siguientes disposiciones:

I. Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, incluyendo los digitales; pero, si en los documentos públicos citados se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

II. Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas.

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

Cuando se trate de documentos digitales con firma electrónica distinta a una firma electrónica avanzada o sello digital, para su valoración se estará a lo dispuesto por el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles.

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

En este artículo de la Ley antes referida, se recogen los postulados que en su momento disponía el artículo 234 derogado del Código Fiscal de la Federación en tratándose de la prueba documental, así como los supuestos de las pruebas pericial y testimonial, respectivamente, permaneciendo en cuanto al fondo las disposiciones legales para determinar el valor probatorio de cada una de ellas. Sin embargo con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se adicionan una segunda fracción al artículo 46 y un nuevo párrafo a la fracción III de dicho ordenamiento.

En el primer supuesto, encontramos que hará prueba plena también las actas administrativas emitidas por autoridad competente, por lo que estas actas, serán tomadas en cuenta por el Magistrado al momento del desahogo de pruebas como elementos contundentes para probar la verdad de dicha autoridad administrativa y con ello, las facultades de comprobación de las autoridades administrativas, serán más que suficientes para tener elementos apegados a la ley con los cuales tendrán el carácter afirmativo los hechos que constan en las actas administrativas respectivas.

Por otra parte, se adicionó un segundo párrafo a la fracción tercera del artículo 46 de la Ley, para efectos del desahogo de la prueba pericial en tratándose de firmas electrónicas diversas, o en su defecto, que la firma

electrónica no coincida con un sello digital, se estará a lo dispuesto por el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual dice:

Artículo 210-A.

Se reconoce como prueba la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología.

Para valorar la fuerza probatoria de la información a que se refiere el párrafo anterior, se estimará primordialmente la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada y, en su caso, si es posible atribuir a las personas obligadas el contenido de la información relativa y ser accesible para su ulterior consulta.

Cuando la ley requiera que un documento sea conservado y presentado en su forma original, ese requisito quedará satisfecho si se acredita que la información generada, comunicada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, se ha mantenido íntegra e inalterada a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva y ésta pueda ser accesible para su ulterior consulta.

Este artículo por tanto, nos dice que la firma electrónica tendrá valor probatorio pleno cuando el método electrónico, óptico o de cualquier otra tecnología que le haya dado origen, siga teniendo un buen funcionamiento y que hasta el momento de la exhibición de dicha prueba, se encuentre sin ninguna alteración desde el momento en que fue generada, ya que en caso contrario, quien presente dicho elemento de prueba, estará obligado a presentar el original de tal elemento tecnológico en su totalidad hasta antes de la última modificación. Esta inserción en dicho precepto legal, se originó con base en la aceptación de la firma electrónica en diversas legislaciones como medio de prueba idóneo y finalmente por seguridad jurídica tanto para las partes como para el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para llegar a una justa resolución.

Por lo anterior, podemos decir que la valoración de pruebas en el Juicio Contencioso Administrativo está determinada de acuerdo a dos tipos de valoración:

- 1- El alcance legal con el que cada prueba es desahogada de acuerdo a su naturaleza, de conformidad con los postulados establecidos en cualquier ley.
- 2- La opinión jurídica por parte del juzgador de acuerdo a un juicio de apreciación de cada una de las pruebas que en su momento le fueron exhibidas.

Al efecto, el maestro Lucero Espinoza comenta con relación a estos puntos que en primer lugar la ley, por ser una fuente del derecho, siempre y sin excepción alguna determinará el grado de eficacia de la prueba de acuerdo a los postulados que el propio ordenamiento legal le otorga para su valoración. En segundo lugar para la aplicación formal de la ley, el juzgador tendrá siempre una enorme libertad para calificar o valorar la prueba, pero esta libertad será dentro de la lógica que establezca la motivación y fundamentación al razonamiento que vierta el juez al momento de dictar sentencia, ya que obviamente y en su momento debió haber razonado la circunstancia que motivó a que esa prueba, sea para él definitiva o tenga determinado sentido. Por lo tanto, la valoración del procedimiento probatorio se hará entonces hasta el momento de dictarse la sentencia.¹⁰⁴

Finalmente y con relación a las pruebas de Inspección Judicial y la Presuncional en su doble aspecto legal y humana, no existe un procedimiento riguroso para su ofrecimiento, preparación, desahogo y valoración. No obstante lo anterior, también son medios de prueba que son reconocidos por la ley y tienen

¹⁰⁴ Cfr. **LUCERO ESPINOZA**, Manuel. Op cit. pág. 201.

una especial importancia dentro del Juicio Contencioso Administrativo. Por lo que respecta a la **Inspección Judicial**, tendrá por objeto fijar los hechos controvertidos a partir de que no requiere de conocimientos técnicos por parte del oferente, solamente deberá precisar la relación que guarda con la litis, especificando los datos necesarios para su desahogo, como lo son el lugar a inspeccionar, en dónde se encuentra y principalmente, los elementos o aspectos sobre los que se debe practicar la inspección y los lapsos de tiempo que debe abarcar la misma. En tanto la **Presuncional** en su doble aspecto, legal y humana, la parte oferente debe precisar en qué consiste y lo que se pretende acreditar, con la finalidad de que el Magistrado Instructor deduzca de un hecho conocido, otro totalmente desconocido. Por tal razón, esta prueba se desahoga por su propia naturaleza

Así pues, integrado el expediente con los escritos de demanda, la contestación y la ampliación a la demanda en su caso, el Magistrado Instructor después de desahogar y valorar las pruebas ofrecidas y de que no existen diligencias pendientes para mejor proveer, ordenará a las partes formular sus alegatos y con ello se procede al Cierre de Instrucción.

3.1.8 Cierre de instrucción.

“La fase de instrucción es aquella en que las partes exponen sus pretensiones, resistencias, defensas y conclusiones en donde las partes, el tribunal y los terceros, desenvuelven toda la actividad de información y de instrucción al Tribunal, haciendo posible que éste tenga preparado todo el material necesario para dictar sentencia”¹⁰⁵

¹⁰⁵ GOMEZ LARA, Cipriano. Op cit. pág. 139.

En materia fiscal, el Magistrado Instructor, diez días después de que haya concluido la substanciación del juicio y no existiera ninguna cuestión que impida su resolución, notificará por lista a las partes que contarán con un término de cinco días para formular sus alegatos por escrito, donde deberán ser considerados al momento de dictar sentencia. Al momento de vencer dicho plazo, si hubiere o no los respectivos alegatos de las partes, se dictará el acuerdo correspondiente declarando cerrada la instrucción.¹⁰⁶

En este contexto, el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como en toda secuela procesal, alude a un concepto fundamental como lo son los alegatos. El maestro Gonzalo Armienta Calderón los define como “la expresión de un conjunto de razonamientos que formulan las partes al concluir la fase probatoria del proceso, para lleva al ánimo del juzgador la convicción de que ha quedado debidamente demostrada la razón de su pretensión. La estructura dialéctica del proceso conforma en los alegatos del actor la tesis del debate y en los del demandado la correspondiente antítesis, cuyo enfrentamiento deviene generalmente, en la síntesis contenida en la sentencia del órgano jurisdiccional”.¹⁰⁷

De la anterior definición, podemos referir en general que los alegatos son los motivos y argumentos, que a través de conclusiones elaboradas por las partes integrantes del proceso, invitan a la autoridad jurisdiccional a que por medio de su interpretación jurídica y su sana crítica, tienda a inclinarse a su favor, controvirtiendo los argumentos de su contraria con todos los preceptos legales posibles, obteniendo así la resolución a su favor.

¹⁰⁶ Cfr. Artículo 47 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

¹⁰⁷ **ARMIENTA CALDERON**, Gonzalo. *El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano*. Ed., Porrúa, Textos Universitarios, México, 1977, pág. 292.

Con el Cierre de Instrucción, se da por finalizada la primer etapa del proceso del Juicio Contencioso Administrativo, donde el Magistrado Instructor al no encontrar diligencias pendientes para su práctica o en su defecto, alguna cuestión pendiente por acordar, da por cerrada esta etapa donde como ya lo hemos expuesto, primeramente conmina a las partes a formular sus alegatos y posteriormente dicta la sentencia que en derecho corresponda.

El Segundo Tribunal Colegiado en materia Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, clarifica el procedimiento del Cierre de la Instrucción en el Contencioso Administrativo al señalar la siguiente tesis:

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA SALA FISCAL PARA DECLARAR EL CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN, PREVIAMENTE DEBE VERIFICAR QUE EFECTIVAMENTE NO EXISTE CUESTIÓN ALGUNA QUE IMPIDA SU RESOLUCIÓN.

De conformidad con lo establecido en el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, diez días después de concluida la sustanciación del procedimiento y de no existir cuestión pendiente que impida su resolución, el Magistrado instructor debe notificar a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos; ello implica que para declarar el cierre de la instrucción, previamente debe verificar que efectivamente no existe cuestión alguna que impida su resolución, con la finalidad de no contravenir las formalidades del procedimiento en perjuicio de alguna de las partes; es decir, debe verificar que no existan pruebas pendientes por desahogar, así como respetar los plazos o términos establecidos para la impugnación de las resoluciones o acuerdos emitidos por el propio tribunal a través de los recursos que establece la ley de la materia, antes de poner en estado de resolución el procedimiento. Lo anterior significa que el dispositivo en cuestión prevé la obligación para la responsable de dejar transcurrir diez días después de concluida la sustanciación del juicio, para notificar a las partes que tienen otros cinco días para formular alegatos, previamente al cierre de la instrucción, por lo que antes de emitir resolución definitiva, deben transcurrir quince días hábiles cuando menos, correspondientes a los plazos señalados, pues de lo contrario, se dejaría en estado de inaudición a una de las partes; por ende, si la Sala responsable dicta

sentencia antes de que éstos fenezcan, se violan en perjuicio de la quejosa las normas esenciales que rigen el procedimiento en términos de la fracción VI del artículo 159 de la Ley de Amparo, y por consecuencia, la garantía de debido proceso que consagra el artículo 14 de la Constitución Federal. **SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 307/2005. Constructora La Palmera, S.A. de C.V. 24 de noviembre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Maximiliano Toral Pérez. Secretario: Zeus Hernández Zamora.**¹⁰⁸

3.1.9 La Sentencia

“La sentencia como acto jurisdiccional por excelencia, implica la aplicación del Derecho objetivo a un caso concreto por parte del tribunal para concluir en forma normal el proceso, es decir, para decidir la cuestión principal debatida por las partes, así como para resolver las cuestiones incidentales que hubieran surgido durante el transcurso del desarrollo del juicio”.¹⁰⁹

La sentencia es el acto jurídico que concluye todo proceso. En el Juicio Contencioso Administrativo, es la segunda etapa en la cual se pone fin al juicio y se resuelve en cuanto al fondo las pretensiones principales de los promoventes o en su defecto, los incidentes que hayan surgido en dicho proceso.

Como lo mencionamos en párrafos anteriores, en el momento en que el Magistrado Instructor emite el acuerdo donde decreta el Cierre de Instrucción en el Juicio Contencioso Administrativo, se pasa inmediatamente a la siguiente etapa que es la elaboración del proyecto de sentencia.

¹⁰⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis Aislada XXI.2o.P.A.30 A, Marzo de 2006. Pág. 2067.*

¹⁰⁹ **ITURBE RIVAS**, Arturo. Op. cit. pág 171.

En esta tesitura, el artículo 49 de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, nos señala que la sentencia que pronuncia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, será por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sala, la cual será emitida dentro de los 60 (sesenta) días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo por el cual se cierra la instrucción del juicio. Al efecto, el Magistrado Instructor ya sea del Pleno o de la Sección correspondiente, formulará el proyecto respectivo dentro de los 45 días siguientes al cierre de instrucción, a lo cual, dicho plazo será contado en el momento en que el Magistrado tenga en su poder el expediente a resolver.

Cabe mencionar que si llegase a existir el sobreseimiento en el juicio, puede el Magistrado Instructor dictar la resolución que en derecho corresponda, a lo cual, no habrá necesidad de que exista el cierre de instrucción. 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. Por el contrario, si el proyecto no fuese aceptado por los otros Magistrados, sean del Pleno, Sección o Sala que corresponda, el Magistrado Ponente o Instructor engrosará el fallo con los argumentos que apruebe la mayoría y en consecuencia, el proyecto podrá quedar como voto particular.

Por consiguiente, las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios (artículo 50 primer párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo). Es decir, el demandante al acudir ante el Tribunal a manifestarle las violaciones a sus derechos subjetivos de parte de la autoridad que emitió el acto o resolución a

impugnar, tiene la obligación de examinar cada hecho controvertido, sin omitir ningún agravio expuesto en la demanda de nulidad, para poder resolver en los términos y condiciones expresados por el demandante.

A lo anterior, se clarifica a fondo lo señalado anteriormente por el artículo 50 de la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en tratándose de los elementos que debe contener la sentencia, así como la finalidad con la que deben ser resueltas con la tesis que en su oportunidad daban soporte a los artículos 237 y 238 derogados del Código Fiscal de la Federación, con la siguiente tesis que señala lo siguiente:

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SU CONTENIDO Y FINALIDAD EN RELACIÓN CON LA PRETENSIÓN DEDUCIDA.

Del contexto de los artículos 237 y 238 del Código Fiscal de la Federación, se desprende que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al dictar sus fallos, resolverán "sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada", lo que determina el contenido y finalidad de las sentencias e implica considerar: a) el petitum en relación con un bien jurídico; y, b) la razón de la pretensión o título que es la causa petendi. Es así que el juzgador, sobre la base no formalista de un fundamento de hecho, debe evaluar si la esencia y relevancia de lo planteado es conforme con el ordenamiento, todo ello de una manera razonable, integral y no rigorista, sin desvincularlo de los efectos o consecuencias de la esencia de la pretensión, privilegiando una respuesta basada en la verdad fáctica y real por encima de lo procesal. Ello implicará un pronunciamiento completo y amplio de la litis propuesta atendiendo a la solución de fondo, al problema jurídico y de la controversia, tal y como lo ordena el artículo 17 constitucional. En abono a lo anterior, se tiene que el Código Fiscal de la Federación -especialmente en su artículo 237 y demás relativos-, así como criterios jurisprudenciales relativos a su reforma, facultan y conminan a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a

pronunciarse sobre aspectos tales como: a) una litis abierta, b) eventual sustitución en lo que deban resolver las autoridades demandadas, c) invocar hechos notorios, d) resolver el tema de fondo con preferencia a las violaciones formales, e) corrección de errores en la cita de preceptos y suplencia de agravios, en el caso de ciertas causas de ilegalidad, f) examen conjunto de los agravios, causales de ilegalidad y argumentaciones, g) constatar el derecho que en realidad asista a las partes y, h) aplicar los criterios y principios jurisprudenciales dictados y reconocidos por los tribunales del Poder Judicial de la Federación.¹¹⁰

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 427/2002. Jorge Alberto Gamboa Soto. 8 de enero de 2003.

Siguiendo con el análisis de la sentencia en el Juicio Contencioso Administrativo, el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, nos señala las causales por las que una resolución administrativa se considera ilegal y que son las siguientes:

ARTÍCULO 51

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

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

II. 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.

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

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

¹¹⁰ **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis de Jurisprudencia No. I.4o.A. J/20, Novena Época, Febrero de 2003. Pág. 944.**

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

Para los efectos de lo dispuesto por las fracciones II y III del presente artículo, se considera que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

a) Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.

b) Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.

c) Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.

d) Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.

e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.

f) Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

El Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Los órganos arbitrales y de otra naturaleza, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.

Como lo mencionamos con anterioridad, las sentencias que resuelve Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se fundan en los preceptos de derecho, los cuales, decidirán en lo general sobre la pretensión del actor en relación con una resolución administrativa que se impugna. En este orden de ideas, tenemos dos clases de sentencia que han sido adoptadas de la doctrina y adecuadas a la materia fiscal y que se manejan con frecuencia: la sentencia declarativa y la sentencia de condena

Cuando se habla de que la sentencia es de índole declarativa, el Tribunal deberá siempre observar el derecho que tiene el particular con su escrito de demanda quien ha demostrado que la resolución se ha dictado en contravención a la disposición aplicada, afirmando en lo conducente un derecho sobre una pretensión determinada. En este sentido, el Tribunal se concretará a reconocer o anular la validez de una resolución impugnada.

Por otra parte, cuando la sentencia sea de condena, estará siempre enfocada a la restitución de un derecho subjetivo que ha sido violado, el cual debe ser cumplido o satisfecho, dando lugar a una ejecución forzosa por parte de la autoridad para cumplimentar dicha resolución. Por lo tanto, el Tribunal deberá constatar siempre sobre la ilegalidad de una resolución que le cause perjuicio a un particular.¹¹¹

Así pues, consideramos que en algunos casos las sentencias que dicta el propio Tribunal, se resuelven basándose en características de simple anulación y en otros, tienen el carácter de plena jurisdicción.

¹¹¹ Cfr. **LUCERO ESPINOZA**, Manuel. Op cit. pág. 260

Por otra parte, el artículo 51 que transcribimos anteriormente en combinación con el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que mencionaremos más adelante, se determinan los criterios que deben guardar el sentido de la sentencias, ya sea el criterio de la nulidad lisa y llana o el criterio de la nulidad para efectos, los cuales se conciben dependiendo de la irregularidad que ocasiona la ilegalidad de la resolución o acto impugnado.

En este orden de ideas, abordaremos el artículo 52 de la propia Ley, que enumera los supuestos por los cuales se precisa los efectos que guardará la sentencia definitiva que resuelva el Tribunal, y que son los siguientes:

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.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.

Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando, tratándose de asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de esta Ley. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental.

Cuando para el cumplimiento de la sentencia, sea necesario solicitar información o realizar algún acto de la autoridad administrativa en el extranjero, se suspenderá el plazo a que se refiere el párrafo anterior, entre el momento en que se pida la información o en que se solicite realizar el acto correspondiente y la fecha en que se proporcione dicha información o se realice el acto.

Transcurrido el plazo establecido en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

La sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 6o. de esta Ley.

Conforme a lo anterior, se muestra la esencia con la que deben resolverse las sentencias que pronuncie el Tribunal a través del criterio de la sentencia declarativa o sentencia de condena. Al efecto, daremos una breve explicación de los alcances jurídicos que sustentan cada uno de los supuestos que mencionan cada una de las fracciones del propio artículo 52 de la Ley.

FRACCION UNO: Reconocer la validez de la resolución impugnada: Es una sentencia declarativa, ya que solamente se concreta a constatar que existe un hecho que la ley prevé para efecto de proteger un derecho del particular cuando sus garantías han sido violadas.

FRACCION DOS: Declarar la nulidad de la resolución impugnada: Es una sentencia de carácter condenatorio, ya que al ser nulidad lisa y llana obligan a la autoridad que emitió el acto impugnado a establecer obligaciones de hacer o de dar.

FRACCION TRES: Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos: Es una sentencia también condenatoria, aunque la nulidad para efectos es distinta a la nulidad lisa y llana mencionada en el numeral anterior, ya que la autoridad deberá reponer, modificar o corregir el procedimiento desde el momento en que se cometió la violación, emitiendo con ello una nueva resolución que deberá de cumplirse en su totalidad, respetando el derecho subjetivo que afectó en su momento al particular.

FRACCION CUATRO: Declarar la nulidad para reponer el procedimiento o en su defecto emitir una nueva resolución: Es una sentencia de condena ya que como lo establece las fracciones II y III del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se ordena a la autoridad reponer la totalidad del procedimiento siempre que existan vicios, se omitan requisitos esenciales y con ello falta de fundamentación y motivación que pudieran haber afectado la defensa del particular en su momento.

FRACCION CINCO: Declarar la nulidad de la resolución impugnada reconociendo al promovente de la acción intentada la existencia de un derecho subjetivo, restituyéndole ese derecho subjetivo afectado: También es una sentencia de condena, pero es una sentencia de simple anulación, ya que cesan los efectos de la resolución administrativa que afectaron al particular, incluyendo la primer actuación de ejecución de la autoridad.

A mayor abundamiento, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, aborda con claridad a través de dos criterios jurisprudenciales, las características que guardan la nulidad lisa y llana y la nulidad para efectos, a lo cual, especifican las hipótesis antes señaladas y que anteriormente contenían los artículos 238 y 239 derogados del Código Fiscal de la Federación, los cuales señalan lo siguiente:

NULIDAD LISA Y LLANA PREVISTA EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS.

Conforme al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declaren la nulidad pueden ser de manera lisa y llana cuando ocurra alguno de los dos supuestos de ilegalidad previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del código invocado, lo que se actualiza en el primer caso, cuando existe incompetencia de la autoridad que dicta u

ordena la resolución impugnada o tramita el procedimiento del que deriva, y en el segundo, cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas, lo que implica el fono o sustancia del contenido de la resolución impugnada. En ambos casos se requiere, en principio, que la Sala Fiscal realice el exámen de fondo de la controversia. Es así que, de actualizarse tales supuestos, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad en razón de la profundidad o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio causado y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada que no puede volver a ser discutida.¹¹²

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 325/2002. Jorge Alberto Gamboa Soto. Agosto de 2002.

NULIDAD PARA EFECTOS PREVISTA EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUPUESTOS Y CONSECUENCIAS.

Cuando la ilicitud causada en un juicio contencioso administrativo corresponde a las hipótesis previstas en las fracciones II y III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, se debe decretar la nulidad para efectos, conforme al artículo 239, fracción III, del propio código, en razón de suceder o darse ilicitudes derivadas de vicios de carácter formal que contrarían el principio de legalidad. Efectivamente, la fracción II del artículo citado en primer término se refiere a la omisión de formalidades propias o inherentes a la resolución administrativa impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación, en tanto que su fracción III contempla los vicios en el procedimiento del cual derivó dicha resolución, los que pueden implicar también la omisión de formalidades establecidas en las leyes, violatorias de la garantía de legalidad, pero que se actualizaron en el procedimiento, es decir, en los antecedentes o presupuestos de la resolución impugnada.

¹¹² **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis de Jurisprudencia Novena Época, Agosto de 2002. Pág. 1335.**

En tales casos, que contemplan violaciones de carácter formal, la nulidad de ser tan sólo para los efectos de enmendar o corregir los supuestos de ilicitud en que se hubiese incurrido, por ser apenas el modo, expresión o apariencia, el cómo de la voluntad de la administración expresada en el acto administrativo respectivo, es decir, es el medio a través del cual se prepara y exterioriza la voluntad administrativa.¹¹³

Continuando con el estudio de la sentencia, existen también dos medios por los cuales el particular debe tener pleno conocimiento del otorgamiento y la eficacia de la sentencia, como lo es la **Excitativa de Justicia** y la **Aclaración de la Sentencia**. (Artículos 54 y 55, respectivamente de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).

Por lo que se refiere a la Excitativa de Justicia, se precisa cuando el Magistrado Responsable no formula dentro del plazo señalado en la ley, la formulación del proyecto respectivo, con lo que se le otorga un plazo fatal de quince para efecto de que formule dicho proyecto, apercibido que en caso de no hacerlo, será sustituido de sus funciones.

En tanto, la Aclaración de la Sentencia, es promovida sólo por una vez por la parte que considere que la sentencia es ambigua, oscura o contradictoria. Esta se interpone ante la Sala o Sección correspondiente que haya dictado la resolución y que deberá resolverse en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha en que se interpuso dicho escrito. Cabe señalar que contra la Aclaración de la Sentencia, no procede ningún tipo de recurso previsto en la Ley, por lo que interrumpe el término para su impugnación.

¹¹³ **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis de Jurisprudencia No. I.4.A.j/19 Novena Época, Enero de 2003. Pág. 1601.**

En otro orden de ideas, como medio de impugnación que tienen las partes para promover contra las sentencias definitivas que resuelva el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra el **Recurso de Revisión** previsto actualmente en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual será promovido ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional que corresponda, cuyo escrito será interpuesto dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva, donde expresados los agravios que haya causado dicha resolución definitiva, el promovente del recurso deberá exhibir copia de dicho escrito para que se emplace a la contraria y en el término de quince días, comparecerán las partes a efecto de defender sus derechos. Dicho procedimiento se regirá conforme a los postulados previstos en nuestra Ley de Amparo, en relación al capítulo correspondiente del propio Recurso de Revisión.

Finalmente y en relación con lo anterior, mediante decreto de fecha 21 de diciembre del año 2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de ese mismo año, entrando en vigor el día primero de enero del año dos mil siete, se reformó el citado artículo 63 de la Ley, donde se le realizaron ciertas adiciones para puntualizar que el Recurso de Revisión también procederá contra las resoluciones que dicten los servidores públicos que formen parte del Servicio de Administración Tributaria (SAT), y que estén autorizados para dicho efecto, así como aquellos servidores públicos autorizados para emitir actos y resoluciones administrativas, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Dichas resoluciones podrán ser impugnadas por la autoridad, no solamente por la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica, sino también por la entidad federativa coordinada en ingresos federales, donde en su fracción primera, las contribuciones deberán ser de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el Salario Mínimo General Diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de dictar resolución.

En esta tesis y de conformidad con lo señalado en el artículo 34 de la Ley del SAT, el cumplimiento de la responsabilidad administrativa de dichos servidores públicos, se desahogará ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, donde el contribuyente que solicite una indemnización del Servicio de Administración Tributaria deberá probar, entre los hechos de los que deriva su derecho, la lesión, la acción u omisión, así como la relación de causalidad entre ambos; así mismo, deberá probar la realidad y el monto de los daños y perjuicios y por lo tanto, la sentencia que pronuncie el propio Tribunal, deberá declarar el derecho a la indemnización, determinar el monto de los daños y perjuicios y condenar al Servicio de Administración Tributaria a su pago.

La reforma al citado artículo, quedó redactado como sigue:

ARTÍCULO 63

Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, **las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6º. de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado** y las sentencias definitivas que dicten, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica **o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente**, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

I.-Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la resolución o sentencia.

En el caso 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.

II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

- a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
- b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
- c) 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.
- d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.
- e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
- f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

V. Sea una resolución dictada en materia de Comercio Exterior.

VI. Sea 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 del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

VII. Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley de Servicio de Administración Tributaria.

VIII. Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6º. De la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

IX. Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria.

Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo, a las que se les deberá emplazar para que, dentro del término de quince días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión a defender sus derechos.

En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

Este recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión.

CAPITULO IV

ESQUEMA EVOLUTIVO DE LA REGULACIÓN DE LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA DEMANDA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE 1936 A LA FECHA.

Conforme hemos venido analizando a lo largo del presente trabajo, el desarrollo histórico del Juicio Contencioso Administrativo a partir de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 hasta el día de hoy con la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual se encuentra vigente a partir del día primero de enero del año dos mil seis, ha sido bastante complejo, ya que de ser un sistema de impartición de justicia sencillo, expedito, completo y eficaz para la defensa de los particulares frente a los actos ilegales de la Administración Pública, se ha transformado paulatinamente en un elemento que obstaculiza la justicia fiscal y administrativa, ya que en los últimos años por criterios anacrónicos y erróneos del órgano jurisdiccional, hacen que el propio proceso dé lugar a soluciones inequitativas y que por lo tanto, impiden, compliquen y dilaten la impartición de justicia en la materia administrativa y fiscal.

Ahora bien, es innegable que cualquier ley o norma jurídica, requiere de modificaciones y adiciones, que, conforme al paso del tiempo, sean de mayor eficacia, sencillez, pero sobretodo de fácil entendimiento en lo posible para todos los particulares; todo ello, a partir de que actualmente nuestras normas y ordenamientos jurídicos no son claros; partiendo de que la ley, como elemento que constituye al Derecho, es perfectible, con modificaciones, adiciones o derogaciones que se realizan para determinar con exactitud y claridad su contenido, por lo que en el caso que nos ocupa, el Juicio Contencioso Administrativo, que se encuentra contenido en un ordenamiento fiscal, no esta exento de dichas modificaciones y adiciones.

Como hemos venido mencionado anteriormente, hoy en día el Juicio Contencioso Administrativo ya no cumple con estos elementos para ser un proceso sencillo y expedito, pero sobretodo, ha perdido en los últimos años la eficacia jurídica por lo que se refiere al debido cumplimiento en sus preceptos jurídicos, toda vez que nuestros legisladores, conjuntamente con nuestras autoridades administrativas y hacendarias, en base a los intereses y arreglos que se gestionan en cada inicio de Administración para beneficio mutuo, lograron hacer de este proceso un conjunto de ordenamientos imprecisos, complejos y en algunos casos absurdos para su aplicación, porque paulatinamente y con base en la gran cantidad de reformas que ha tenido hasta el día de hoy, se ha venido apartando de la esencia para lo cual fue creado, es decir, para conformar cuestiones equitativas entre las partes y por lo tanto, ya no otorga al gobernado protección contra los actos o resoluciones de la autoridad administrativa y a su vez no garantiza la seguridad jurídica para revertir la ilegalidad de estas mismas resoluciones o actos administrativos, debido a que cuenta con los elementos que le permiten preparar con mayor tiempo y conocimiento los actos necesarios y convenientes para la obtención de una buena defensa.

Abordaremos en el presente capítulo la gran cantidad de reformas legislativas e interpretaciones jurisprudenciales desde el año de 1952, fecha de la primera reforma que sufre el Contencioso Administrativo y hasta la fecha, cuya transformación (que es el tema fundamental que nos ocupa analizar en el presente trabajo de tesis), se observa el inexplicable motivo por el que, sin razón y sin fundamento, el legislador desapareció del apartado donde se ubica el Proceso por el que se promueve el Juicio Contencioso Administrativo, particularmente en los requisitos para promover la demanda de nulidad, la figura de la **PREVENCION**, sobretodo en dos elementos que son esenciales y fundamentales dentro del Juicio Contencioso Administrativo y que sin estos requisitos, el gobernado afectado en su esfera jurídica no podría acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa solicitando su legítimo derecho de defensa; nos referimos a la

resolución que se impugna y los conceptos de impugnación, ya que a partir del Decreto de Ley que establece, Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones fiscales de fecha 15 de diciembre de 1989, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de ese mismo año, se omite hasta el día de hoy este elemento en los requisitos mencionados con anterioridad, el cual es fundamental en todo proceso, dando lugar desde ese momento a una serie de irregularidades por parte del FISCO Federal contra los derechos y garantías del gobernado y que predominan en la actualidad.

En esta tesitura, se reformó el último párrafo del artículo 208 del Código Fiscal de la Federación de 1981 y se mencionó que si se omitían alguno de estos requisitos dentro de la demanda de nulidad, la misma se tendría por improcedente y en consecuencia se desecharía. Cabe mencionar que lo anterior, permanece vigente en la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ahora en el penúltimo párrafo del artículo 14, lo que nos muestra que desde la reforma de 1989 a la fecha existe un vacío en la ley, porque en primer lugar ya no le permite al contribuyente afectado poder aclarar, corregir o completar la demanda si faltasen los conceptos de impugnación o la resolución que se impugna y automáticamente el Tribunal desecha su demanda por ser una causal de improcedencia y en segundo lugar, el FISCO Federal con esta reforma cuenta con todos los elementos para que, con conocimiento jurídico y de causa pueda corregir sus omisiones.

El siguiente cuadro, muestra la serie de reformas de que ha sido objeto el Juicio Contencioso Administrativo y que en esencia ya no concuerda en lo absoluto con el espíritu que el legislador de 1936 plasmó en dicho ordenamiento para su ejecución, el cual, en su momento, era un trámite sencillo y de fácil acceso para los particulares y que a su vez, permitía tener mayor comunicación entre la autoridad que emitía el acto motivo de impugnación, el particular afectado y el Tribunal que determinaba a quien le correspondía la verdad y certeza sobre su petición.

TEXTO ORIGINAL DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936:

“Artículo 36: Si la demanda fuere obscura o irregular, el Magistrado a que alude el artículo 17, debe prevenir al actor que la aclare, corrija o complete de acuerdo con los artículos anteriores dentro del término de tres días. Si dentro de ese término no se subsanan los defectos, se rechazará la demanda”.

ORDENAMIENTO JURIDICO	FECHA DEL DECRETO DE REFORMA Y PUBLICACION EN EL D.O.F.	ARTICULO	TEXTO CON MODIFICACION	OBSERVACIONES
Código Fiscal de la Federación de 1938	Publicación: 31/diciembre/1951 Vigencia: 01/enero/1952	182	“Si la demanda fuere obscura o irregular el Magistrado a que alude el artículo 163, debe prevenir al actor que la aclare, corrija o complete de acuerdo con los artículos anteriores <u>dentro del término de cinco días</u> . Si dentro de ese término no se subsanan los defectos, se rechazará la demanda”.	A la creación del Código Fiscal de la Federación de 1938, la reforma fue hecha con la finalidad de unificar el criterio establecido en el Código de Procedimientos Civiles con relación al término de prevención al actor en su demanda que era de cinco días. El texto de dicho artículo permaneció vigente hasta la promulgación del Código Fiscal de 1967.
Código Fiscal de la Federación de 1967	Publicación: 19/enero/1967 Vigencia: 01/abril/1967	196	“ <u>Si la demanda fuere obscura, irregular o no llena los requisitos del artículo 193, el Magistrado Instructor</u> deberá prevenir al actor que la aclare, corrija o complete de acuerdo con los artículos anteriores dentro del término de cinco días. Si dentro de ese término no se subsanan los defectos, <u>la demanda será desechada</u> ”.	Con la entrada en vigor del nuevo Código Fiscal de la Federación de 1967, no sólo cambia la concordancia del artículo con relación a su antecedente (art.182), sino que se sustituye la figura del Magistrado Semanero por la del Magistrado Instructor, que ya en la práctica venía funcionando justificando la medida donde se facilitaba la tramitación del procedimiento ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación. El texto, permaneció vigente hasta 1977.
Código Fiscal de la Federación de 1967	Publicación: 31/diciembre/1977 Vigencia: 01/enero/1978	196	“Si la demanda fuere obscura, irregular o no llena los requisitos del artículo 193, el Magistrado Instructor deberá prevenir al actor que la aclare, corrija o complete de acuerdo con los artículos anteriores dentro del término de cinco días. <u>Este auto deberá notificarse personalmente cuando el promovente haya señalado domicilio para oír notificaciones en el lugar de residencia de la sala</u> . Si dentro de ese término no se subsanan los defectos, la demanda será desechada”.	En esta reforma, se observa que el auto por el que se previene al promovente de la demanda de nulidad, deberá notificársele en forma personal siempre que haya señalado como su domicilio para recibir toda clase de notificaciones, el lugar donde se encuentre ubicada la residencia de la sala que conozca del procedimiento. El texto, permaneció vigente hasta 1979.

Código Fiscal de la Federación de 1967	Publicación: 31/diciembre/1979 Vigencia: 01/enero/1980	196	<p>“Si la demanda fuere obscura, irregular o no llena los requisitos del artículo 193, el Magistrado Instructor deberá prevenir al actor que la aclare, corrija o complete de acuerdo con los artículos anteriores dentro del término de cinco días. <u>La prevención deberá notificarse personalmente al promovente, si señaló domicilio para oír notificaciones en el lugar de residencia de la sala; a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la autoridad emisora de la resolución o acto impugnado, cuando no dependa de la citada Secretaría. Si dentro del término mencionado, el promovente no subsana los defectos, la demanda será desechada”.</u></p>	<p>Con la nueva reforma, no solo la notificación se hará personal al promovente de la acción de nulidad ubicado dentro de la residencia de la sala que conozca del caso, sino también se hará del conocimiento personal de la demanda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y finalmente, a la autoridad que emitió el acto que causo perjuicio al particular. Con ello, se sigue respetando la prevención al afectado del acto o resolución que se impugna, pero ya el Juicio Contencioso Administrativo comienza a inclinarse a favor de la autoridad hacendaria, dándole mayor injerencia en dichos asuntos. El texto, permaneció vigente hasta la entrada del Código Fiscal de 1981.</p>
Código Fiscal de la Federación de 1981	Publicación: 31/diciembre/1981 Vigencia: 01/enero/1983	208 ULTIMO PARRAFO	<p>(...) <u>Cuando no se haga alguno de los señalamientos anteriores, el Magistrado Instructor requerirá mediante notificación personal al demandante para que en el plazo de cinco días proporcione los datos omitidos, apercibiéndole que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda.</u></p>	<p>No solo cambia la concordancia del artículo en relación con su antecedente, sino que desaparecieron los términos aclarar, corregir o completar la demanda en el Juicio Contencioso Administrativo; en esta nueva redacción, sólo debían proporcionarse datos omitidos. Esta disposición, poco a poco comenzaba a distorsionarse y en consecuencia, la redacción era ya casi tendenciosa a favor de la autoridad hacendaria. Cabe señalar que por error, esta redacción no se encontraba inserta en el primer proyecto de Código Fiscal de la Federación de 1981, el cual entraría en vigor a partir del 1º. de octubre de 1982, siendo que por Decreto de Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982, veinte a partir del primero de enero de 1983, se adicionó dicho párrafo al texto del artículo 208 del propio Código Fiscal de la Federación de 1981. El texto, permaneció vigente hasta 1984.</p>
Código Fiscal de la Federación de 1981	Publicación: 31/diciembre/1984 Vigencia: 01/enero/1985	208 ULTIMO PARRAFO	<p>(...) <u>Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II, III y VII, el Magistrado Instructor requerirá mediante notificación personal al demandante para que los proporcione en el plazo de cinco días, apercibiéndole que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda.</u></p>	<p>Como venimos comentando, se daba la forma legal para que el FISCO FEDERAL, tuviera los elementos para comenzar a tener control sobre el Contencioso Administrativo. Ahora, se especifican las fracciones II, III y VII (la resolución que se impugna, la autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa y el nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya), como los supuestos en los que el Magistrado Instructor hará la prevención al actor para subsanar su demanda. Se observa que la fracción VI (los agravios que cause el acto impugnado) desaparece del supuesto de prevención a la demanda, por consiguiente, se deduce que al no especificarlos, se tendrá inmediatamente por desechada la demanda.</p>

Código Fiscal de la Federación de 1981	Publicación: 31/diciembre/1987 Vigencia: 05/enero/1988	208 ULTIMO PARRAFO	(...) Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones II, III y VII, el Magistrado Instructor requerirá mediante notificación personal al demandante para que los proporcione en el plazo de cinco días, apercibiéndole que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda. <u>Si se omiten los datos de la fracción I, el requerimiento se hará mediante notificación por lista.</u>	La única modificación con relación al texto anterior, fue que al omitirse el nombre y domicilio del demandante, se requerirá al promovente que haga el ajuste necesario lo cual será mediante notificación por lista, justificándose dicha reforma para simplificar procedimientos y darle al particular la seguridad jurídica de ser notificado con certidumbre. El texto, permaneció vigente hasta 1989.
Código Fiscal de la Federación de 1981	Publicación: 28/diciembre/1989 Vigencia: 01/enero/1990	208 ULTIMO PARRAFO	(...) <u>Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II, III y VI, el Magistrado Instructor, desechará por improcedente la demanda interpuesta.</u>	Desapareció inexplicablemente y por completo la prevención a la demanda, por lo que hace al nombre y domicilio del demandante, la resolución que se impugna, la autoridad o autoridades demandadas y la expresión de los agravios que cause el acto impugnado (fracciones I, II, III y VI, respectivamente). Con ello, el FISCO tomó el control del Contencioso Administrativo, haciendo de él un proceso complejo y lleno de irregularidades. El texto, permaneció vigente hasta 1995
Código Fiscal de la Federación de 1981	Publicación: 28/diciembre/1994 Vigencia: 01/enero/1995	208 ULTIMO PARRAFO	(...) <u>Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II y VI, el Magistrado Instructor, desechará por improcedente la demanda interpuesta. Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones III, IV, V y VII, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del plazo 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.</u>	En esta reforma, si se omiten el nombre y domicilio del demandante, la resolución que se impugna y la expresión de los agravios que cause el acto impugnado (fracciones I, II y VI respectivamente), la demanda sería desechada por improcedente. Sin embargo, los errores de tipo formal como les denominó el legislador de 1994, tales como los hechos, las pruebas, autoridades demandadas y el nombre y domicilio del tercer interesado (fracciones III, IV, V y VII), para el FISCO Federal eran omisiones que podían rectificarse en el escrito de demanda. El Contencioso Administrativo, cada vez era más complejo en beneficio de la autoridad fiscal. El texto, permaneció vigente hasta 1997.
Código Fiscal de la Federación de 1981	Publicación: 28/diciembre/1997 Vigencia: 01/enero/1998	208 ULTIMO PARRAFO	(...) <u>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.</u> (...)	La reforma antes mencionada, solo es de mera formalidad al procedimiento. Al efecto, se especifica que si se omitían la resolución que se impugna y los conceptos de impugnación (fracciones II y VI respectivamente), el Magistrado desecharía la demanda por improcedente. El texto, permaneció vigente hasta la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo	Publicación: 31/diciembre/2005 Vigencia: 01/enero/2006	14 ULTIMO PARRAFO	(...) <u>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 omitan los datos previstos en las fracciones III, IV, 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.</u> <u>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.</u>	A la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se trajeron todos los vicios y elementos complejos que tenía el Código Fiscal de 1981 y en ningún momento se volvió a considerar la prevención a la demanda.

A continuación, elaboraremos el cuadro que muestra el esquema evolutivo de los diversos momentos que ha tenido el Juicio Contencioso Administrativo, a partir de las diversas reformas y modificaciones desde el Código Fiscal de la Federación de 1938 a la fecha, señalando particularmente las deficiencias y obstáculos para impedir la posible aclaración, corrección y el completado de la demanda de nulidad, por lo que se refiere a los requisitos que debe contener la propia demanda, actualmente contenidos en el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

TEXTO ORIGINAL DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.
CONTENIDO DE LA DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

ARTÍCULO 34: La demanda deberá contener:

- I. El nombre del actor y la casa que señale para recibir notificaciones;
- II. El nombre y domicilio del particular demandado, cuando el juicio sea promovido por la Secretaría de Hacienda y los del tercero interesado cuando lo haya;
- III. La resolución o procedimiento que impugne y la autoridad de la que haya emanado;
- IV. Los hechos y los fundamentos de derecho en que se apoya la reclamación; y
- V. Las pruebas que el actor se proponga rendir. Cuando ofrezca pruebas pericial o testimonial, el actor deberá indicar desde luego los nombres de los peritos o testigos y acompañar los interrogatorios, en los casos en que la ley los exija.

ORDENAMIENTO JURIDICO	FECHA DEL DECRETO DE REFORMA Y PUBLICACION EN EL D.O.F.	ARTICULO	TEXTO CON MODIFICACION	OBSERVACIONES
Código Fiscal de la Federación de 1938	Publicación: 31/diciembre/1951 Vigencia: 01/enero/1952	180	(...) <u>II. La resolución o procedimiento que impugne y las autoridades a que se refiere el inciso a) de la fracción II del artículo 168</u> (...) <u>Se presentará una copia de la demanda para cada una de las partes y una más cuando se pida la suspensión del procedimiento administrativo.</u>	No sólo cambia la concordancia del artículo con relación a su antecedente (artículo 36 Ley de Justicia Fiscal), sino que especifica la autoridad de la que emana el acto o resolución administrativa. Además se adiciona un párrafo que señala que debe presentarse una copia para cada una de los contendientes y para el caso de solicitar la suspensión del procedimiento, se debe exhibir una copia más de la demanda, esto con la finalidad de brindar seguridad jurídica e igualdad procesal de las partes Este texto, permaneció vigente hasta 1967.

Código Fiscal de la Federación de 1967	Publicación: 19/enero/1967 Vigencia: 01/abril/1967	193	<p><u>La demanda deberá contener:</u></p> <p>I. <u>El nombre del actor y el domicilio que señale para oír notificaciones.</u></p> <p>II. <u>El nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa y los del tercer interesado, cuando los haya.</u></p> <p>III. <u>La resolución o procedimiento que se impugna.</u></p> <p>IV. <u>Los hechos y los fundamentos de derecho en que se apoya la reclamación.</u></p> <p>V. <u>Las pruebas que el actor se proponga rendir; cuando ofrezca prueba pericial o testimonial, el actor deberá indicar los nombres de los peritos o testigos y acompañar los interrogatorios que los peritos deban contestar; para el examen de los testigos sólo será necesario acompañar a la demanda los interrogatorios escritos, cuando residan fuera del Distrito Federal.</u> <u>Se presentará una copia de la demanda para cada una de las partes.</u></p>	<p>No solo cambia la concordancia y redacción del artículo en relación con su antecedente (artículo 180 Código Fiscal de la Federación de 1938), sino que observamos que se eliminó lo relativo a la ampliación de la demanda que formó parte de otro artículo en forma independiente. Así también se eliminó lo referente a la exhibición de una copia de la demanda para el caso de solicitar la suspensión del procedimiento. Este texto, permaneció vigente hasta 1976.</p>
Código Fiscal de la Federación de 1967	Publicación: 31/diciembre/1976 Vigencia: 01/enero/1977	193 ULTIMO PARRAFO.	<p>I a V (...)</p> <p><u>Se presentará copia de la demanda para cada una de las partes. Además, se presentará una copia de los documentos anexos a la Secretaría de Hacienda, para el Tesorero del Distrito Federal o para los directores de los organismos fiscales autónomos, según corresponda a la naturaleza de la controversia.</u></p>	<p>Esta reforma logró que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Tesorería del entonces Departamento del Distrito Federal y los directores de los organismos fiscales autónomos, no perdieran tiempo efectivo para efectuar su contestación, ya que se les exhibía además de copia del escrito de demanda, copia de los documentos anexos que daban sustento al propio escrito de demanda. Este texto, permaneció vigente hasta 1977.</p>
Código Fiscal de la Federación de 1967	Publicación: 31/diciembre/1977 Vigencia: 01/enero/1978	193	<p>I a V (...)</p> <p>Se presentará con la demanda, <u>el documento o documentos que el actor ofrezca como pruebas y esté en posibilidad de obtenerlas. Los documentos que presentare después de este acto no le serán admitidos, excepto aquellos que fueren de fecha posterior a la presentación y los anteriores que bajo protesta de decir verdad afirme que no tenía conocimiento de ellos. En relación con los documentos ofrecidos como prueba que no esté en aptitud de obtener, indicará el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible.</u> El actor presentará copia de la demanda para cada una de las partes y una copia de los documentos que ofrezca como prueba para el Secretario de Hacienda, para el Tesorero del Distrito Federal o para los directores de los organismos fiscales autónomos, según corresponda a la naturaleza de la controversia.</p>	<p>Esta reforma, se realizó con la finalidad de establecer siempre una igualdad procesal entre el particular agraviado y las autoridades administrativas y hacendarias que emitían el acto o resolución administrativa, brindándoles siempre seguridad jurídica en el proceso. También en la propia reforma, se observa que el actor estaba obligado a exhibir el documento o los documentos en original que fueran fundamento para promover el Contencioso Administrativo; además se menciona por primera vez el término de prueba superveniente y finalmente, se menciona la posibilidad que tenía el actor de ofrecer pruebas que no tuviere en su poder y para tal efecto, debía señalar el lugar o archivo donde radicaran. Este texto, permaneció vigente hasta 1979.</p>

Código Fiscal de la Federación de 1967	Publicación: 31/ diciembre/1979 Vigencia: 01/enero/1980	193	<p>La demanda deberá contener:</p> <p>I. El nombre del actor y el domicilio que señale para oír notificaciones <u>y los del tercero interesado cuando lo haya.</u></p> <p>II. El nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.</p> <p>III. La resolución o procedimiento que se impugna y la autoridad o autoridades demandadas.</p> <p>IV. <u>Los hechos en que el demandante apoye su petición narrándolos con claridad y precisión indicando aquellos que concretamente se imputen al demandado.</u></p> <p>V. <u>Los conceptos de nulidad que se hagan valer en contra de la resolución o procedimiento impugnado.</u></p> <p>VI. Las pruebas que el actor se proponga rendir; las cuales deberá relacionar con cada uno de los hechos. Cuando ofrezca prueba pericial o testimonial, el actor deberá indicar los nombres de los peritos o testigos. Sin el cumplimiento de estos requisitos, no se tendrán por ofrecidas.</p>	<p>Como se muestra, se realizó una adición muy importante al referido artículo 193 del Código Fiscal de 1967, ya que se consideró que no solo la resolución que se impugna era vital para la interposición de la demanda de nulidad ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación; en consecuencia, el legislador consideró seguir el modelo del juicio de garantías para el Contencioso Administrativo, a lo cual, se insertó uno de los dos elementos más esenciales que requiere actualmente el Juicio Contencioso Administrativo, como los son los conceptos de nulidad (actualmente denominados conceptos de impugnación) contra la resolución o procedimiento que agravia al particular. Desaparece de este apartado lo referente a las pruebas supervenientes, para ser ubicadas dentro del capítulo correspondiente al procedimiento para ofrecer, preparar, desahogar y valorar las pruebas. Por otra parte, esta reforma fue necesaria hacerla con el objeto de evitar ciertas cargas procesales a los particulares, donde al efecto, el actor debía presentar copias de los documentos exhibidos ya sea para la Secretaría de Hacienda o para la autoridad que emitió el acto y que no depende de dicha Secretaría. Este texto, permaneció vigente hasta la entrada del nuevo Código Fiscal de la Federación de 1981.</p>
Código Fiscal de la Federación de 1981	Publicación: 31/diciembre/1981 Vigencia: 01/enero/1983	208	<p><u>Se presentará con la demanda, el documento o documentos que el actor ofrezca como pruebas y esté en posibilidad de obtener o indicará el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando esta sea legalmente posible; para este efecto deberá identificar con toda precisión dichos documentos. Se entiende que el actor tiene a su disposición los documentos, siempre que legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales.</u></p> <p><u>El actor presentará copia de la demanda y de los documentos anexos para cada una de las partes, así como para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y para la autoridad emisora de la resolución o acto impugnado, cuando no dependa de la Secretaría mencionada.</u></p> <p><u>La demanda deberá indicar:</u></p> <p>I. <u>El nombre y domicilio del demandante.</u></p> <p>II. <u>La resolución que se impugna.</u></p> <p>III. <u>La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.</u></p> <p>IV. <u>Los hechos que dan motivo a la demanda.</u></p> <p>V. <u>Las pruebas que ofrezca.</u></p> <p>VI. <u>La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado.</u></p> <p>VII. <u>El nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya.</u></p>	<p>No solo cambia la concordancia y redacción del artículo en relación con su antecedente (artículo 193 Código Fiscal de 1967), sino que se da un orden a los elementos que constituyen a la demanda, pero a partir de la entrada en vigor de este nuevo Código Fiscal de la Federación de 1981, se comenzaba paulatinamente a gestar las diversas modificaciones pertinentes en varios artículos para que el Contencioso Administrativo quedara redactado a favor de la autoridad fiscal. Este texto permaneció vigente hasta 1985.</p>

Código Fiscal de la Federación de 1981	Publicación: 31/diciembre/1985 Vigencia: 01/enero/1986	208 FRACC. V	I a V (...) <u>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. Sin estos señalamientos, se tendrán por no ofrecidas.</u> (...)	La adición señalada a la fracción V del citado artículo 208 del Código Fiscal de la Federación de 1981, se dio en base a que ambas pruebas debían seguir los principios procesales que rigen a todo juicio, cuyo ofrecimiento, preparación, valoración y desahogo, debían seguir las reglas previstas en otras materias.
Código Fiscal de la Federación de 1981	Publicación: 15/diciembre/1995 Vigencia: 01/enero/1996	208 FRACCS. I y VI	I. <u>El nombre y domicilio fiscal y en su caso domicilio para recibir notificaciones del demandante.</u> II a V (...) <u>VI. Los conceptos de impugnación.</u>	Se sustituye el término de "agravios" por el de "conceptos de impugnación". Además se añade el domicilio fiscal para que el demandante reciba toda clase de notificaciones.
Código Fiscal de la Federación de 1981	Publicación: 17/diciembre/2001 Vigencia: 01/enero/2002	208 FRACCS. I y VIII	I. <u>El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional Competente.</u> II a V (...) <u>VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.</u>	Se reforma la fracción I del citado artículo 208, haciendo mención de que el promovente de la acción de nulidad, debe tener necesariamente su domicilio dentro de la circunscripción de la Sala Regional que conozca de su caso, suprimiendo ilegalmente cualquier tipo de domicilio, privándole el derecho de ser oído y vencido en juicio; además se añade una fracción VIII al propio artículo, donde solo es un requisito de procedibilidad y de petición. Estas modificaciones al citado precepto, permanecieron hasta la entrada en vigor de la actual Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo	Publicación: 31/diciembre/2005 Vigencia: 01/enero/2006	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.	En primer término, tenemos que la fracción primera del citado artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tiene a su vez una modificación considerable con relación a lo contenido por el artículo 208 derogado del Código Fiscal de la Federación, que determinaba el supuesto en relación al domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la Sala Regional competente. Es decir, anteriormente la demanda del Contencioso Administrativo ordenaba que para efectos de la demanda de nulidad, el domicilio del promovente debía ser aquel donde radicara la Sala competente. Sin embargo y con la reforma antes mencionada, se modifica en el sentido de que el domicilio para promover el juicio, ahora podrá estipularse en cualquier parte del Territorio Nacional, pero con la salvedad de que la demanda será admitida dentro de la competencia de la Sala Regional que corresponda.

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 dió 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.

(...)

Esta modificación dió como consecuencia que el domicilio fiscal para efectos de la acción de nulidad, si se encuentra en otra población del territorio nacional independiente del domicilio de la Sala, podría darle una supuesta salida rápida al asunto y con ello otorgarle fuerza y vigencia al uso de medios de comunicación electrónicos. Con ello, el actor podrá recibir notificaciones (algo controvertible al respecto) a través de estos medios, pero siempre y cuando se pensara que no fuese posible señalar el domicilio dentro de la sede de la Sala Regional competente. Sin embargo, hace cuestionable este asunto, debido a que con esta reforma, si antes se obligaba al contribuyente a tener un domicilio dentro de la sede de la Sala Regional competente del Tribunal, con la nueva reforma el contribuyente puede tener también y en caso de ser necesario, un domicilio fiscal alterno en cualquier parte de la República para recibir cualquier notificación procesal, lo que consideramos implica mayor gasto y pérdida de tiempo al contribuyente, aún a pesar de que ahora se le permite mencionar en su libelo de demanda un domicilio fiscal cualquiera al de la Sala Regional competente. La siguiente modificación se encuentra en la fracción segunda del propio artículo 14, ya que añade el supuesto en el que el contribuyente, debe precisar en su escrito de demanda la fecha de publicación para el caso de tratarse de un acuerdo, decreto, acto o resolución de carácter general siempre que le cause agravio. Por lo tanto, ahora se le da mayor certidumbre y sustento jurídico a la demanda, ya que con anterioridad solamente se adjuntaba copia de la resolución impugnada o el acta de notificación. Finalmente aparecen dos nuevos párrafos que señalan que en cualquier escrito de demanda de nulidad, debe precisarse un solo demandante, con excepción de los casos en que existan resoluciones conexas que afecten el interés de dos o más personas, por lo que al efecto, se dará el supuesto de designar el representante común de los demandantes, cumpliendo con las formalidades y requisitos establecidos en el segundo párrafo del artículo quinto de la propia Ley, ya que el Magistrado Instructor les previene con el término de cinco días para que cada uno de ellos ingrese por separado su escrito si no existe dicho supuesto, ya que de lo contrario, se desechará de plano.

Como hemos observado en ambos cuadros, tanto en los requisitos que constituyen a la demanda del Juicio Contencioso Administrativo, como el otorgamiento de la prevención que permitía en su momento al demandante la oportunidad de aclarar, corregir o completar su demanda por parte del Magistrado Instructor, ha quedado demostrado que conforme a este proceso evolutivo y legislativo que han sufrido ambos casos, el FISCO Federal ha sacado provecho de todas estas reformas y como lo mencionamos con anterioridad, las diversas administraciones federales que hemos tenido a lo largo de todo este tiempo, han modificado y deteriorado a su entera comodidad y satisfacción en beneficio suyo el proceso del Juicio Contencioso Administrativo, a lo que en la actualidad ya no es un instrumento jurídico confiable, sencillo y de fácil acceso para el contribuyente, debido a lo complejo de su desarrollo, por lo que al haber identificado esencialmente el hecho de que a partir de 1989, el legislador suprimió la posibilidad de subsanar, modificar o corregir las omisiones en el escrito de demanda, por ende, el Juicio Contencioso Administrativo se configuró a favor de la autoridad teniendo mayor posibilidad de ganar cualquier juicio.

4.1 Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Dentro de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, el legislador nos manifiesta con toda claridad el respeto a la legalidad y al dictado literal de la norma jurídica como elemento de convivencia entre la Autoridad Administrativa y los gobernados, partiendo de la constitucionalidad de los principios fundamentales que rigen a todo proceso, específicamente con relación a la justicia administrativa.

Lo anterior, fue reflejado claramente en la propia exposición de motivos donde el legislador de 1936 señala lo siguiente:

“Naturalmente que para la redacción de esta ley, previamente se examinó, como era preciso la constitucionalidad de acoger los principios fundamentales para poder sustentar la justicia administrativa.

(...)

*Por lo demás, es innegable que la jurisprudencia mexicana, a partir sobretodo de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales, y en general todas las leyes, pueden conceder un recurso o medio de defensa para el particular perjudicado. Más aún, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ni siquiera ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del juicio de amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquél constituya un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías”.*¹¹¹

De lo anterior, concluimos que si la autoridad administrativa transgredía dichos principios que menciona el legislador de 1936 y que son básicamente los principios procesales que rigen a todo juicio, el particular como sujeto de garantías individuales avaladas por nuestra constitución, accedía de forma inmediata al Juicio de Amparo que permitía definitivamente la equidad procesal entre las partes, denominado en aquel momento el Contencioso de Anulación.

“Con el propósito de otorgar a los administrados un medio de defensa jurídico que les permitiera defenderse de los actos ilegales de las autoridades

¹¹¹ Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936. Cfr. “De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 1936-2005”. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Fideicomiso para promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, México, 2005, págs 11 y 14.

fiscales que les causaren un perjuicio jurídico, se diseñó un procedimiento de impartición de justicia sencillo, claro y expedito”.¹¹²

Así pues, la Ley de Justicia Fiscal de 1936, mencionaba que para el comienzo del Juicio Contencioso Administrativo, debían cumplirse requisitos muy sencillos, donde al efecto, el legislador tenía claro tres principios fundamentales que rigen a cualquier proceso, para el caso de la admisión del juicio a saber: el principio de economía procesal, el de igualdad de las partes y el de substanciación. Es decir, para el debido cumplimiento de los elementos que constituían a la demanda en el Juicio Contencioso Administrativo de 1936, el legislador cumplía así con la simplificación del proceso y el acceso inmediato a la justicia administrativa, ya que se precisaban para tal efecto el nombre del actor y el de su demandado, el domicilio de ambas partes para oír y recibir toda clase de notificaciones, los hechos en que se apoyaba la reclamación, las pruebas a ofrecer y los fundamentos de derecho que utilizaba el promovente para darle soporte a su escrito de demanda.

Por otra parte, abarcando también el principio de seguridad jurídica consagrado en nuestra carta magna, se mencionaba en el contenido de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, la posibilidad de prevenir al actor por parte del entonces Tribunal Fiscal de la Federación para que en el caso de que la demanda del promovente fuese oscura o irregular, contaba con un término de tres días para poder aclarar corregir o completar su demanda, apercibido de que en caso de no proceder a efectuar lo anterior, se rechazaba su admisión.

¹¹² **ARREOLA ORTIZ**, Leopoldo Rolando. *El Procedimiento Contencioso Administrativo*. 3ª. Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación. Fideicomiso para promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, México, 1994, pág. 131.

Por consiguiente, el fundamento del Juicio Contencioso Administrativo y su correspondiente prevención, quedaron redactados en los artículos 34 y 36 de la propia Ley de Justicia Fiscal de 1936, y que señalaron lo siguiente:

ARTICULO 34:

La demanda deberá contener:

- I. El nombre del actor y la casa que señale para recibir notificaciones;
- II. El nombre y domicilio del particular demandado, cuando el juicio sea promovido por la Secretaría de Hacienda y los del tercero interesado cuando lo haya;
- III. La resolución o procedimiento que impugne y la autoridad de la que haya emanado;
- IV. Los hechos y los fundamentos de derecho en que se apoya la reclamación; y
- V. Las pruebas que el actor se proponga rendir. Cuando ofrezca pruebas pericial o testimonial, el actor deberá indicar desde luego los nombres de los peritos o testigos y acompañar los interrogatorios, en los casos en que la ley los exija.

ARTICULO 36:

Si la demanda fuere obscura o irregular, el Magistrado a que alude el artículo 17, deberá prevenir al actor que la aclare, corrija o complete de acuerdo con los artículos anteriores dentro del término de tres días. Si dentro de ese término, no se subsanan los defectos, se rechazará la demanda.

De lo anterior, en ambos preceptos jurídicos, se identifica en gran medida la influencia adoptada del Derecho Francés, cuyos elementos principales eran el contacto inmediato del juzgador con las partes en conflicto, así como la concentración del procedimiento, por lo que el Contencioso Administrativo de 1936 fue predominantemente oral ¹¹³ al igual que otras materias y con ello, se

¹¹³ Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936. Cfr. *“De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 1936-2005”*, Op. Cit. pág. 17.

observó con éxito en nuestro país el desarrollo del procedimiento del juicio, logrando así una pronta y eficaz justicia en los asuntos fiscales.

4.2 Código Fiscal de la Federación de 1938.

Conforme a los diversos avances que venían gestionándose en materia fiscal en México, a partir de que el Estado delegó la función jurisdiccional en el entonces Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), para resolver controversias entre la autoridad administrativa y los particulares en tratándose de sus actos o resoluciones administrativas, se dio paso a la creación del nuevo Código Fiscal de la Federación de 1938, donde el legislador sostuvo la conveniencia de crear un ordenamiento en donde no sólo se incluyeran todas las normas que se encontraban contenidas dentro de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, las cuales, habían mostrado la eficacia del Procedimiento Contencioso Administrativo y la seguridad jurídica con la que sus resoluciones protegían de fondo las garantías individuales de igualdad, legalidad y audiencia de los particulares.

Por lo referido, es conveniente transcribir lo relativo a estos señalamientos, apoyándonos en lo que el legislador de 1938, nos explica con mayor precisión.

“Es indudable que es teóricamente posible hacer una codificación sistemática de los principios comunes a todas las leyes tributarias para que éstas queden tan sólo con las reglas propias de cada gravamen especial y hacerlo así tendría, a más de la ventaja de concentrar en un único acto legislativo todas las normas de aplicación general, la muy importante utilidad de borrar las contradicciones que con frecuencia se observan las leyes de impuestos. Tiene el Ejecutivo Federal la

convicción fundada de que en caso de expedirse el Código Fiscal de la Federación, mejorará de una manera muy sensible la organización Fiscal de la República, en cuanto a las contribuciones que el Congreso de la Unión decreta con alcance federal, y dentro de la competencia que la fracción VII del artículo 73 de la Constitución le otorga”¹¹⁴

Este razonamiento, fue sustentado por el legislador en la referida exposición de motivos con la finalidad de establecer un conjunto de reglas uniformes, que hicieran de las relaciones entre autoridades administrativas y gobernados, elementos de entendimiento, evitando el antagonismo entre ambas partes en todos los casos posibles, mejorando considerablemente la organización fiscal imperante en aquel momento en nuestro país.

En este orden de ideas, el maestro Armando Porras y López, confirma lo que el legislador de 1938, sostuvo con este criterio dándole mayor soporte a la aprobación, pero sobretodo al éxito que los particulares observaban con el desarrollo y conclusión del Juicio Contencioso Administrativo y que dice lo siguiente:

“ En nuestra época este sistema se ha establecido definitivamente en México en virtud de cierta tradición jurídica y en atención a la realidad política y social de nuestro país y sobretodo a la brillante actuación del Tribunal Fiscal de la Federación ante el cual se desarrolla lo Contencioso Administrativo, confirmando el triunfo definitivo del mencionado sistema cuyo origen francés ha terminado por formar parte no sólo en nuestro país, sino en la

¹¹⁴ Exposición de Motivos del Código Fiscal de la Federación de 1938. Cfr. “De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 1936-2005” Op. Cit. pág. 64.

*justicia administrativa en la inmensa mayoría de países latinoamericanos”.*¹¹⁵

De acuerdo con lo anterior, en tratándose de la demanda del Juicio Contencioso Administrativo, mencionaremos que cambia la concordancia del artículo con relación a su antecedente (artículo 34 Ley de Justicia Fiscal de 1936), para lo cual se consignó en el artículo 180 del Código Fiscal de 1938. En dicho precepto legal, permanecía casi intacta su redacción, salvo que en el mencionado artículo, se adicionó un párrafo que sostenía que para el caso de la presentación de la demanda de nulidad, debía exhibirse copia para cada una de las partes y otra adicional para cuando se solicitara la suspensión del procedimiento administrativo. Y por otra parte, para el caso de la resolución o procedimiento que se impugna, así como la autoridad de la cual haya emanado la resolución que causó agravio al particular, a diferencia de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se precisó en el Código Fiscal de 1938, que la autoridad de la cual haya emanado dicha resolución administrativa, es la que se refiere a la autoridad fiscal mencionada en el artículo 168, fracción II, inciso “a” del Código Fiscal de la Federación de 1938 y será aquella que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar la resolución o tramite en su defecto el procedimiento impugnado o que legalmente lo sustituya.¹¹⁶

Lo anterior, fue dispuesto en la fracción II del artículo 180 del Código Fiscal de la Federación de 1938, el cual decía lo siguiente:

¹¹⁵ **PORRAS Y LOPEZ**, Armando. *Derecho Procesal Fiscal (Doctrina Legislación y Jurisprudencia)*. Textos Universitarios, S.A. de C.V., México, 1969, págs. 104 y 105.

¹¹⁶ Cfr. **HEDUAN VIRUES**, Dolores. *Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación*. Publicaciones de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal (Asociación Nacional de Abogados), México, 1971, pág. 175.

ARTICULO 180:

La demanda deberá contener:

- I. (...)
- II. **La resolución o procedimiento que impugne y las autoridades a que se refiere el inciso a) de la fracción II del artículo 168**
- III a V (,,,) **Se presentará una copia de la demanda para cada una de las partes y una más cuando se pida la suspensión del procedimiento administrativo.**

Por otra parte y en relación con la prevención a la demanda de nulidad, fue trasladada íntegramente al Código Fiscal de 1938, solamente cambiando la concordancia del artículo con relación a su antecedente de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, y el cual se hizo constar en el artículo 182 del referido código, hasta que el entonces Presidente de México, Miguel Alemán Velasco, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1951, entrando en vigor el día primero de enero de 1952, solamente cambia el plazo para poder aclarar, corregir o completar la demanda de nulidad, pasando del término de tres días al de **cinco días**, con la finalidad de que se homologara el criterio establecido en el Código de Procedimientos Civiles que también contemplaba el término de cinco días para aclarar o subsanar la demanda en materia civil. El mencionado artículo 182 del Código Fiscal de la Federación de 1938, señalaba lo siguiente:

ARTICULO 182:

Si la demanda fuere obscura o irregular, el Magistrado a que alude el artículo 17, deberá prevenir al actor que la aclare, corrija o complete de acuerdo con los artículos anteriores **dentro del término de cinco días**. Si dentro de ese término, no se subsanan los defectos, se rechazará la demanda.

Por consiguiente, ambas reformas no trajeron como consecuencia alguna modificación sustantiva para efectos de la presentación y aclaración de la demanda ante el Tribunal Fiscal de la Federación, solamente sufrieron

modificaciones de mero estilo sin afectar el fondo y como lo venimos manifestando, el Procedimiento Contencioso Administrativo, seguía manteniendo sus características de impartir de manera eficaz y pronta la justicia.

4.3 Código Fiscal de la Federación de 1967.

“ La necesidad de evitar en las leyes fiscales tradiciones y normas distintas, sin que se justifique el tratamiento diverso así como la conveniencia de que exista un conjunto de reglas uniformes aplicables en las relaciones entre la administración fiscal y los particulares ... fundó ampliamente la expedición del Código Fiscal a fines de 1938.

La utilidad de este cuerpo de normas ha sido indudable y generalmente reconocida. A través del largo periodo en que ha venido aplicándose, las observaciones y la experiencia recogidas son de gran valía. Sin embargo, las condiciones económicas y sociales del país han sufrido profundos cambios. Además, la legislación fiscal, especialmente en los últimos años, ha sido objeto de importantes modificaciones para modernizarla y adaptarla a la actual situación económica y social de México.

(...)

*Los criterios seguidos en la elaboración del proyecto del nuevo Código, están orientados en el propósito de procurar que entre la autoridad fiscal, sujeto activo en la relación tributaria y las entidades, empresas o personas a las que corresponda el carácter de sujeto pasivo, prevalezca un buen entendimiento y se evite el antagonismo en todos los casos que sea posible”.*¹¹⁷

(...)

La exposición de motivos para la elaboración del nuevo Código Fiscal de la Federación de 1967 a la que nos hemos referido en sus párrafos más significativos, para efecto del tema que nos ocupa, no solamente fue sustentada

¹¹⁷ Exposición de Motivos del Código Fiscal de la Federación de 1967. Cfr. *“Revista Investigación Fiscal*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Administración General de Impuestos al Ingreso, No. 15, México, 1971, págs. 49 y 50.

con base en elementos de carácter político, económico y social, sino esencialmente su promulgación se debió al desarrollo y modernización que nuestro país venía alcanzando debido al éxito que existía en las correspondientes normas en vigor en esa época, particularmente en materia tributaria y fiscal, ésta última por lo que se refiere a la impartición de justicia pronta y expedita por parte del entonces Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

Ese conjunto de reglas uniformes y proporcionales, hacían de la relación entre el FISCO Federal y los contribuyentes, un vínculo de entendimiento y cooperación entre sí y que a su vez, permitió tener finanzas sanas y amplio desarrollo en materia económica, logros que se dieron con base en las diversas disposiciones jurídicas que contenía el Código Fiscal de la Federación de 1938 y que fueron recogidas y trasladadas a esta nueva codificación.

A lo anterior y por lo que se refiere a la regulación del Juicio Contencioso Administrativo, no fue la excepción. El artículo que hacía mención a los requisitos formales que debía contener la demanda de nulidad (artículo 193 Código Fiscal de la Federación de 1967), independientemente del cambio de concordancia con relación a su antecedente, fue trasladado a esta nueva codificación en primera instancia con algunos cambios de redacción, aunque no afectaron la esencia de dicho precepto legal; sin embargo, fue reformándose conforme al paso del tiempo, en virtud de las nuevas disposiciones jurídicas y creación de otras nuevas figuras, entre las que destacaron la improcedencia y el sobreseimiento y que debido a su inserción en el Código Fiscal de 1967, dieron mayor refuerzo, calidad y eficacia al Juicio Contencioso Administrativo. Otra modificación importante que se dio, fue el cambio de la figura del Magistrado Semanero por la del Magistrado Instructor, ya con facultades más específicas que le daban mayor injerencia para resolver la demanda de nulidad; no obstante, dicha figura jurídica del Magistrado Instructor, comenzaba a cobrar vigencia en la

práctica desde antes de la promulgación del Código Fiscal de la Federación de 1967, por la celeridad que le otorgaba al proceso del Contencioso Administrativo. Por otra parte, se hizo una modificación de mero estilo, ya que la autoridad que emitía, dictaba, ordenaba ejecutar o trataba de ejecutar el acto o resolución que se impugnaba y que mencionaba la fracción II, inciso “a” del artículo 168 del Código Fiscal de la Federación de 1938 derogado, se modificó por el de “autoridad administrativa”, así se hacía alusión a todas las autoridades administrativas que dentro de su competencia y facultades, estaban encargadas de emitir, dictar, resolver y ejecutar cualquier acto administrativo y que el mismo, fuera objeto de controversia.

Con base en estos elementos, la demanda del Juicio Contencioso Administrativo, fue establecida en el nuevo Código Fiscal de la Federación de 1967, en el artículo 193 y que decía lo siguiente:

ARTICULO 193.

La demanda deberá contener:

- I. El nombre del actor y el domicilio que señale para oír notificaciones.
- II. El nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa y los del tercer interesado, cuando los haya.
- III. La resolución o procedimiento que se impugna.
- IV. Los hechos y los fundamentos de derecho en que se apoya la reclamación.
- V. Las pruebas que el actor se proponga rendir; cuando ofrezca prueba pericial o testimonial, el actor deberá indicar los nombres de los peritos o testigos y acompañar los interrogatorios que los peritos deban contestar; para el examen de los testigos sólo será necesario acompañar a la demanda los interrogatorios escritos, cuando residan fuera del Distrito Federal.

Se presentará una copia de la demanda para cada una de las partes.

Este artículo, tuvo vigencia a partir del primero de enero del año 1967 hasta diciembre de 1976, ya que posteriormente se reformó el último párrafo del mencionado artículo 193 del Código Fiscal de la Federación de 1967, entrando en vigor a partir del primero de enero de 1977. Dicha modificación, determinó que el

promovente del Juicio Contencioso Administrativo, debía exhibir copia de traslado de los documentos anexos de la demanda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la entonces Tesorería del Distrito Federal y a los directores de los organismos fiscales autónomos, dependiendo del tipo de controversia y de la autoridad que se demande. La reforma antes mencionada, señaló lo siguiente:

ARTICULO 193.

La demanda deberá contener:

I a V (...)

Se presentará copia de la demanda para cada una de las partes. Además, se presentará una copia de los documentos anexos a la Secretaría de Hacienda, para el Tesorero del Distrito Federal o para los directores de los organismos fiscales autónomos, según corresponda a la naturaleza de la controversia.

Esta reforma, trajo como consecuencia que tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la entonces Tesorería del Distrito Federal, así como los directores de los organismos fiscales autónomos, figuras contempladas en este último párrafo y con el fin de tener igualdad procesal entre las partes, debían ser notificadas del juicio para no perder tiempo efectivo en la contestación de la demanda y así agilizar siempre el procedimiento del Juicio Contencioso Administrativo como elemento característico del mismo.

Posteriormente en diciembre de 1977, el artículo 193 del Código Fiscal de la Federación de 1967, sufrió nuevamente una reforma en su último párrafo, la cual especificó que a la demanda de nulidad, el actor estaba obligado a exhibir en primer lugar el documento o los documentos en original, que fueran fundamentos de la misma, es decir, el acto o resolución administrativa que se pretendía impugnar y en segundo lugar, que se encontraran físicamente en su poder o que estuviera en posibilidad de obtenerlos. También menciona la citada reforma que las documentales que presentare con posterioridad al inicio del Juicio Contencioso Administrativo, no le serían admitidas, a excepción de aquellas que

hubiesen sido de fecha posterior o que declarando bajo protesta de decir verdad, no hubiera tenido conocimiento de ellas y que por alguna circunstancia, tuviere acceso a ellos. Estas documentales, son las denominadas “pruebas supevenientes”.¹¹⁸ Esta modificación, también refiere que en relación con las pruebas que no hubiera tenido posibilidad de ofrecerlas y a su vez obtenerlas en su momento oportuno, se debía manifestar al Magistrado Instructor el lugar o archivo donde se encontraban y al efecto, el actor solicitaba con anuencia del propio Magistrado Instructor las copias certificadas correspondientes o en su defecto, el Magistrado Instructor ordenaba a dicha autoridad administrativa que le remitiera el expediente para el análisis del mismo, cuando el caso así lo ameritara y que fuera jurídicamente posible. Dicha modificación a la disposición en comento, quedó redactada como sigue:

ARTICULO 193.

La demanda deberá contener:

I a V (...)

Se presentará con la demanda, el documento o documentos que el actor ofrezca como pruebas y esté en posibilidad de obtenerlas. Los documentos que presentare después de este acto no le serán admitidos, excepto aquellos que fueren de fecha posterior a la presentación y los anteriores que bajo protesta de decir verdad afirme que no tenía conocimiento de ellos. En relación con los documentos ofrecidos como prueba que no esté en aptitud de obtener, indicará el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible. El actor presentará copia de la demanda para cada una de las partes y una copia de los documentos que ofrezca como prueba para el Secretario de Hacienda, para el Tesorero del Distrito Federal o para los directores de los organismos fiscales autónomos, según corresponda a la naturaleza de la controversia.

Esta reforma, se realizó con la finalidad de reforzar la igualdad procesal entre el particular y las autoridades administrativas y hacendarias que mencionaba el propio artículo 193 del Código Fiscal de 1967 y que no diera lugar

¹¹⁸ Entiéndanse como aquellas que nacen después de la litiscontestación o aquellas de las que se tiene conocimiento en el mismo tiempo. Cfr. PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. 28Ed., Porrúa, México, 2005, pág. 674.

a duda de algún estado de indefensión para cualquiera de las partes, sobretodo para el contribuyente que haya sido afectado por alguna resolución o acto administrativo.

Finalmente la última reforma que sufrió el multicitado artículo 193 del Código Fiscal de la Federación de 1967, fue en el año de 1979 donde solamente fue hecha con base en precisiones de redacción, suprimiendo primeramente la exhibición del documento o documentos fundatorios de la demanda en original, ya que en muchas ocasiones era jurídicamente imposible su obtención; así también desapareció de la redacción de este artículo la exhibición de la prueba superveniente, ya que obviamente la autoridad hacendaria perdió muchos juicios y eso no era conveniente para sus intereses, a lo cual, la autoridad hacendaria solicitó del legislador, insertar esta reforma como el primer obstáculo que se presentó en el desarrollo del Juicio Contencioso Administrativo y sobretodo, en relación con el ofrecimiento de pruebas por parte del particular oferente, donde simplemente se determinó que si el actor tenía a disposición las probanzas idóneas para rebatir la resolución impugnada, se concretara a exhibirlas en el momento oportuno. La citada reforma al artículo 193 del Código Fiscal de la Federación, tuvo vigencia hasta diciembre de 1980 y que a la letra establecía:

ARTICULO 193.

La demanda deberá contener:

- I. El nombre del actor y el domicilio que señale para oír notificaciones y los del tercero interesado cuando lo haya.
- II. El nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- III. La resolución o procedimiento que se impugna y la autoridad o autoridades demandadas.
- IV. Los conceptos de nulidad que se hagan valer en contra de la resolución o procedimiento impugnado.
- V. Las pruebas que el actor se proponga rendir; las cuales deberá relacionar con cada uno de los hechos.

Cuando ofrezca prueba pericial o testimonial, el actor deberá indicar los nombres de los peritos o testigos. Sin el cumplimiento de estos requisitos, no se tendrán por ofrecidas.

Se presentará con la demanda, el documento o documentos que el actor ofrezca como pruebas y esté en posibilidad de obtener o indicará el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando esta sea legalmente posible; para este efecto deberá identificar con toda precisión dichos documentos. Se entiende que el actor tiene a su disposición los documentos, siempre que legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales.

El actor presentará copia de la demanda y de los documentos anexos para cada una de las partes, así como para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y para la autoridad emisora de la resolución o acto impugnado, cuando no dependa de la Secretaría mencionada.

Como lo hemos venido asentando en líneas anteriores, hasta 1977 se mostraban precisos y contundentes cada uno de los requisitos de la demanda mencionados en el artículo 193 del propio Código Fiscal de la Federación de 1967, así como las correspondientes adiciones y modificaciones que se le fueron realizando en aquel entonces, siempre con la finalidad de respetar todos los principios procesales que rigen el juicio, evitando así que se argumentara algún tipo de indefensión. Sin embargo, la última reforma realizada en 1979 al multicitado artículo 193 del referido Código Fiscal de 1967, comenzaba a inclinarse a favor de la autoridad administrativa y hacendaria, porque ya no podían permitir más que el particular fuera ganándoles terreno. Por ello, comenzaron a establecer una serie de elementos que obstaculizaban el desarrollo del Juicio Contencioso Administrativo, como más adelante lo abordaremos con mayor amplitud en el Código Fiscal de 1981 y actualmente en nuestra Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por otro lado y en lo que respecta a la prevención que permitía al particular aclarar, corregir o completar la demanda en el Juicio Contencioso Administrativo, también cambió la concordancia del artículo con relación a su antecedente, siendo el artículo 196 del Código Fiscal de la Federación de 1967 que hacía mención sobre el particular. Dicho precepto legal, solamente sufrió cambios de mero estilo y redacción, en el cual principalmente se conservó el término de cinco días como prevención para mejorar la demanda, ya que en caso

contrario, se desechaba inmediatamente. El texto del referido artículo 196 del Código Fiscal de la Federación de 1967, quedó redactado como sigue:

ARTICULO 196:

Si la demanda fuere obscura, irregular o no llena los requisitos del artículo 193, el Magistrado Instructor deberá prevenir al actor que la aclare, corrija o complete de acuerdo con los artículos anteriores dentro del término de cinco días. Si dentro de ese término no se subsanan los defectos, la demanda será desechada.

Este artículo, permaneció vigente hasta el año de 1977, ya que en diciembre de ese mismo año, se reformó este precepto legal sobretodo haciéndole una adición importante, ya que el legislador precisó que en caso de que el demandante promoviera su demanda de nulidad dentro de la Sala que era competente para conocer del caso por su circunscripción territorial y jurisdicción, debía notificársele de manera personal, es decir, el término de cinco días para que el actor aclarara, corrigiera o completara la demanda, plazo que comenzaría a correr a partir del momento en que se realizara dicha notificación personal, en el caso de que el promovente de la demanda residiera en la circunscripción territorial de la Sala donde se tramitaba el Juicio Contencioso Administrativo o en su defecto, debía señalar un domicilio para oír y recibir notificaciones el lugar de residencia de la Sala competente. En consecuencia, la adición al mencionado artículo 196 del Código Fiscal de la Federación de 1967, quedó redactada de la siguiente manera:

ARTICULO 196:

Si la demanda fuere obscura, irregular o no llena los requisitos del artículo 193, el Magistrado Instructor deberá prevenir al actor que la aclare, corrija o complete de acuerdo con los artículos anteriores dentro del término de cinco días. **Este auto deberá notificarse personalmente cuando el promovente haya señalado domicilio para oír notificaciones en el lugar de residencia de la sala.** Si dentro de ese término no se subsanan los defectos, la demanda será desechada.

A pesar de la reforma antes referida, se respetaba por una parte el principio de substanciación, ya que el demandante seguiría precisando con toda claridad el hecho jurídico que daría vida a la pretensión, a partir del momento en que se realizara la notificación personal, independientemente de que hubiera señalado o no domicilio para recibir notificaciones dentro de la Sala Regional competente y por la otra, el principio de seguridad jurídica, ya que al darse la justicia pronta, característica propia del proceso Contencioso Administrativo desde su creación, también se logró que no existiera dilatación alguna en el procedimiento que se seguía, conservándose por tanto el plazo fatal de cinco días para la prevención en la demanda.

Posteriormente en el año de 1979, el multicitado artículo 196 sufrió una nueva reforma, misma que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos ochenta, la cual modificó la prevención que se le hacía al demandante que hubiera señalado domicilio para recibir notificaciones dentro de la residencia de la Sala Regional competente, la cual, debía hacer constar que dicha prevención debía notificársele también tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como a la autoridad emisora del acto o resolución a impugnar, aún y cuando no existiera vínculo de dependencia con la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicha reforma, señaló lo siguiente:

ARTICULO 196:

Si la demanda fuere obscura, irregular o no llena los requisitos del artículo 193, el Magistrado Instructor deberá prevenir al actor que la aclare, corrija o complete de acuerdo con los artículos anteriores dentro del término de cinco días. La prevención deberá notificarse personalmente al promovente, si señaló domicilio para oír notificaciones en el lugar de residencia de la sala; a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la autoridad emisora de la resolución o acto impugnado, cuando no dependa de la citada Secretaría. Si dentro del término mencionado, el promovente no subsana los defectos, la demanda será desechada”.

De lo anteriormente expuesto, podemos comentar que el requerimiento que se hacía al demandante para poder aclarar, corregir o completar su demanda, buscó siempre la liberalidad para poderla subsanar y en consecuencia ser admitida, aún a pesar de que el escrito de demanda fuera impreciso, irregular y obscuro, por lo que nunca se dejó en estado de indefensión al particular, respetándose así siempre el principio de igualdad procesal de las partes, dando a cada contendiente la carga procesal que le hubiese correspondido. Sin embargo y con varias de las reformas que sufrió el Código Fiscal de 1967 sobre el particular, comenzaban a gestarse las modificaciones necesarias para suprimir esta prerrogativa, debido a que las autoridades fiscales y administrativas, no podían seguir permitiendo que a los propios gobernados se les siguiera beneficiando en las sentencias que conforme a derecho, se sustentaron y razonaron jurídicamente en su favor. Así lo anterior, debían impedirse que continuara tal beneficio. Finalmente el Código Fiscal de la Federación de 1981, aparecieron modificaciones que hicieron desaparecer la prevención de la demanda en el Juicio Contencioso Administrativo Federal, situación que abordaremos en el siguiente punto.

4.4 Código Fiscal de la Federación de 1981.

“El Código Fiscal reúne en su articulado los principios más generales conforme a los cuales se desenvuelven las relaciones entre los contribuyentes y el Estado.

(...)

En él , se señalan para todas las contribuciones, los derechos y obligaciones de los particulares, los deberes y facultades de las autoridades, los procedimientos, las contravenciones, los medios de defensa contra posibles desviaciones de los órganos fiscales y particularmente, las normas del juicio por medio del cual el FISCO Federal se somete al control jurisdiccional de sus controversias, en una decidida afirmación y aplicación de los principios propios de un Estado de Derecho.

Las materias tratadas por el nuevo Código son ciertamente las mismas que contiene el Ordenamiento en vigor desde 1967; pero la orientación de las disposiciones y los propósitos que con ellas se persiguen, varían congruentemente con la transformación de la legislación fiscal, dotando así a la sociedad con un cuerpo de normas jurídicas, moderno y equilibrado que facilite el siempre conflictivo cumplimiento de los deberes fiscales”.¹¹⁹

(...)

El nuevo Código Fiscal de la Federación de 1981, fue elaborado con base en la universal y acelerada modernización económica, así como la constante renovación jurídica de las diversas legislaciones no solamente de México, sino incluso del extranjero; para el caso concreto de la materia fiscal, en nuestro país fueron trabajándose las reformas pertinentes que servían como complemento en otros temas también relacionados con la materia fiscal, como lo fue el tema tributario, con la elaboración de la Ley del Impuesto sobre la Renta (I.S.R.) y la Ley del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.), donde en primera instancia estas disposiciones fueron creadas “para evitar efectos negativos en la inflación y eliminar cargas fiscales injustas e incontrolables”.¹²⁰ No obstante, debemos mencionar que inicialmente seguía prevaleciendo el espíritu de la norma jurídica consagrado en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, donde nuevamente se seguían contemplando los principios generales a que alude el legislador de 1981, y entre los cuales podemos mencionar los principios de equidad y proporcionalidad por lo que se refiere a la materia tributaria, y en la materia contenciosa administrativa, el principio de una justicia pronta, completa, imparcial y expedita en cualquier proceso, como nos lo señala el artículo 17 constitucional. En este último punto, las partes se sometían a esta aplicación de principios, el cual perseguía el cumplimiento de las normas jurídicas para salvaguardar el Estado de Derecho.

¹¹⁹ Exposición de Motivos del Código Fiscal de la Federación de 1981. Cfr. *“Revista Trimestre Fiscal”*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Año 5, No. 21, México, 1984, pág. 79.

¹²⁰ *Idem.*

Por consiguiente, el Código Fiscal de la Federación de 1981, fue impulsado por el legislador, justificando el crecimiento acelerado que se venía aconteciendo en virtud de la recaudación de recursos para mejorar las necesidades sociales y económicas de nuestro país y que con el devenir de los últimos años de vigencia del Código Fiscal de la Federación de 1967, dió pauta para perfeccionar en ese entonces un nuevo cuerpo normativo con tales características.

El nuevo Código Fiscal de la Federación de 1981, pretendió, según lo manifestado por el legislador, reforzar las relaciones entre el Estado y los contribuyentes con base en el debido cumplimiento de los derechos y obligaciones existentes entre sí, para tener finanzas públicas sanas y amplio crecimiento económico, a través de un sistema moderno y equilibrado de recaudación de contribuciones con apego a los principios de legalidad, equidad y de impartición de justicia, temas que se pretendían seguir fortaleciendo con el paso del tiempo, y con ello, lograr que los particulares siguieran cumpliendo con su obligación fiscal de contribuir con el gasto público del Estado y a su vez, el beneficio para el contribuyente de obtener siempre justicia pronta, completa, imparcial y expedita a su favor, incluso por lo que respecta al Estado, era necesario cumplimentar y exigir coercitivamente, cuando así fuese necesario, la observancia de las leyes fiscales, cuya perspectiva daría como resultado que el FISCO Federal “tuviera los elementos necesarios para poder cumplir con programas de bienestar general de conformidad con la madurez y sentido de solidaridad de la misma población”.¹²¹

En esta tesitura, debemos manifestar que en principio, dicho cuerpo normativo sí respetaba tales prerrogativas constitucionales que hemos venido refiriendo en anteriores líneas. Sin embargo y como lo veremos y analizaremos más adelante, específicamente en este nuevo Código Fiscal de la Federación de

¹²¹ Idem.

1981, se fue realizando todo lo necesario para que nuestra legislación fiscal, se convirtiera en una serie de ordenamientos complejos y de difícil entendimiento, lleno de tecnicismos y de poca motivación jurídica, donde la autoridad hacendaria y administrativa, gestionaron las reformas pertinentes para hacer de esta codificación fiscal como suya, impidiendo que los contribuyentes tuvieran todas las garantías y condiciones necesarias para su legítima defensa, donde el punto más álgido, lo observaremos a partir de la reforma de 1989, ya que en el tópico que nos ocupa el Juicio Contencioso Administrativo, a partir de ese año en particular y hasta el día de hoy, no tuteló la legalidad en los actos de la administración y en consecuencia, ya no otorgaba al gobernado protección contra los actos de autoridad administrativa y fiscal, apartándose así totalmente de la esencia para lo cual fue creado, es decir, para conformar cuestiones equitativas entre las partes. A continuación, analizaremos dicha reforma.

El Juicio Contencioso Administrativo que contemplaba el Código Fiscal de la Federación de 1981, tramitado ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), sufrió varias reformas debido a las modificaciones que se señalaron en la exposición de motivos de ese mismo año. Podemos decir que al inicio de la vigencia de dicha codificación fiscal, se establecieron las líneas fundamentales que dieron lugar a la reestructuración del propio Contencioso Administrativo Federal, las cuales se fundamentaron en dos directrices a saber:

- a)- Darle al Juicio Contencioso Administrativo mayor celeridad en su proceso, en donde la acción intentada por parte del demandante se concentraría y agotaría en la demanda, mientras que la excepción se agotaría en la contestación.

b)- El principio de escritura, regiría en su totalidad a partir de esta reforma todo el proceso, suprimiendo los vestigios del principio de oralidad que todavía se practicaba en 1967. Por consiguiente, desaparece la etapa de audiencia.¹²²

Por lo anterior, el Juicio Contencioso Administrativo, sería el instrumento que simplemente se ocuparía de observar y resolver sobre la presunción de legalidad y validez de los actos de las autoridades administrativas que por su propia naturaleza incluía la materia fiscal. Es decir, en relación con la controversia entre el órgano de poder y el administrado, al presentarse ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, se substanciarían las voluntades de quienes intervinieran, a fin de que se definiese el derecho que a cada uno le correspondía.¹²³

De acuerdo con estos razonamientos, podemos decir que con estas modificaciones, se pretendió darle mayor fuerza jurídica al propio Juicio, siempre apegado a la legalidad y sobretodo a la validez que su normatividad disponía y al equilibrio que debía haber en las atribuciones y facultades por un lado de la autoridad administrativa y fiscal, concretándose en su función verificadora, ordenadora y ejecutora de los actos o resoluciones que emitía y por otra parte, el entonces Tribunal Fiscal de la Federación en la impartición de justicia, de acuerdo a sus atribuciones y competencia, esto de conformidad al derecho subjetivo que hubiese sido violentado a los particulares.

Así pues y de lo antes expuesto, en tratándose de la demanda de nulidad, no sólo cambió la concordancia del artículo en relación con su antecedente, sino que en primer término se modificó el plazo para su interposición, aumentándose el término a 45 días contados a partir de que hubiera

¹²² Cfr. LOMELI CEREZO., Margarita. ***“Justicia Administrativa: Revisión de los principales problemas de la estructura del Juicio de Nulidad”***. Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C., Ed. Trillas, 7ª. Reimpresión, México, 1998, pág. 103.

¹²³ Cfr. MORALES LOPEZ, Gabriel. ***“Justicia Administrativa: Comentarios sobre el Juicio de Nulidad”***. Op. Cit. pág. 103.

surtido efectos la notificación que se impugnaba o en su caso, que el afectado hubiera tenido conocimiento del mismo acto a impugnar o que se hubiera ostentado sabedor del mismo cuando no exista notificación legalmente hecha.¹²⁴ Al efecto, la Cámara de Diputados de 1981, en su quincuagésima primer legislatura a través de su Comisión de Hacienda y Crédito Público, explicó las razones por las cuales se determinó la ampliación del plazo para interponer la demanda de nulidad a 45 días, manifestando lo siguiente:

*“En el Título VI relativo al procedimiento contencioso administrativo, destaca el aumento de los plazos de quince a cuarenta y cinco días, que se considera un tiempo razonable para preparar adecuadamente el ejercicio de las defensas y la eliminación de las actuaciones y formalidades innecesarias en el proceso”.*¹²⁵

Sin embargo, se sostuvo otro criterio distinto en el debate para promulgar el referido Código Fiscal de la Federación de 1981, que conviene compararlo con el anterior, porque fue el razonamiento que preveía ya la injerencia por parte del FISCO en el Juicio Contencioso Administrativo, para hacerlo un proceso inequitativo en esta primera etapa de reformas, el cual, transcribiremos como sigue:

“Existe además, una total injusticia en el trato a los particulares frente a la autoridad, así el particular contará, según el proyecto con el término de 45 días para promover el juicio de nulidad, y en cambio la autoridad cuenta con el término de cinco años, vicio que se arrastra del artículo 192 del Código actual, lo que implica que cuando el particular tiene resolución favorable en algún recurso administrativo, tal resolución prácticamente queda reducida al

¹²⁴ Cfr. Artículo 207 C.F.F. Cfr. Código Fiscal de la Federación de 1981. Prontuario de leyes fiscales. Ed. Trillas, 1981, pág. 114.

¹²⁵ Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados del 26 de diciembre de 1981. LI Legislatura. Año III, Tomo III, No. 48, pág. 100.

tratamiento de la prescripción ordinaria, en perjuicio de la seguridad jurídica de resoluciones administrativas”.¹²⁶

En este sentido y de lo antes señalado en ambos razonamientos vertidos por el legislador de 1981, podemos decir que se comenzaba a distorsionar la esencia jurídica del Juicio Contencioso Administrativo, comenzando a desviarse a favor de la autoridad hacendaria, ya que se trastocaba el principio de seguridad jurídica, porque si el Derecho debe producir siempre certeza jurídica, lo cierto es que cuando un acto ya no puede ser impugnado, por parte de la autoridad, es considerado como un acto consentido, justificando lo anterior en la idea de que contra toda acción, siempre hay una excepción. En este orden de ideas, cuando una resolución favorable al particular lograda en algún recurso y dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación, era consentida por la autoridad, pero por alguna circunstancia y de mutuo propio podía controvertirla en el plazo de cinco años, incluyendo el tracto sucesivo sin exceder del término, dos de las características de la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 17 constitucional de una justicia completa e imparcial, comenzaban en consecuencia a no respetarse y por consecuencia a desaparecer, ya que la autoridad y a su parecer, podía argumentar una afectación válida a sus intereses e invadir por esta razón arbitrariamente y de forma unilateral la esfera jurídica del gobernado y por consiguiente, transgredir sus derechos a través de la facultad de imperio y de coercibilidad de la cual ha gozado siempre.

Así pues y por lo que se refiere a los requisitos que debe contener la demanda, también cambió la concordancia del artículo en relación con su antecedente, siendo el artículo 208 del nuevo Código Fiscal de la Federación de 1981 el que contenía tales elementos.

¹²⁶ Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados del 27 de diciembre de 1981. LI Legislatura. Año III, Tomo III, No. 49, pág. 159.

Al respecto y a diferencia de la última reforma del entonces artículo 193 del Código Fiscal de la Federación de 1967, sólo se hace concreta la redacción en el referido artículo 208, justificando tales modificaciones en que se sobreentendían algunas cosas relacionadas en la práctica y que simplemente la redacción era de mero estilo, es decir, se depuró la técnica -legislativa empleada en el Código Fiscal de 1967. Así, el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación de 1981, quedó redactado de la siguiente manera:

ARTICULO 208.

La demanda deberá indicar:

- I. El nombre y domicilio del demandante.
- II. La resolución que se impugna.
- III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- IV. Los hechos que dan motivo a la demanda.
- V. Las pruebas que ofrezca.
- VI. La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado.
- VII. El nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya.

Cabe mencionar que la redacción del texto del artículo en comento, entró en vigor a partir del primero de abril de 1983, como lo dispuso el Artículo Primero Transitorio del Decreto de Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982 y que a la letra dice:

“ARTICULO PRIMERO TRANSITORIO: Este Código entrará en vigor en toda la República el día 1º. de enero de 1983, excepción hecha del Título VI, del Procedimiento Contencioso Administrativo, que iniciará su vigencia el 1º. de abril de 1983”.

Al efecto, la redacción de este artículo permaneció intacta hasta 1985, ya que por Decreto de Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales de fecha 22 de diciembre de 1985, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de ese mismo año, se adicionó un párrafo a la fracción V (cinco romano) del referido artículo 208 del Código Fiscal de la Federación de 1981, donde se ajustó el procedimiento contencioso administrativo con relación a las pruebas que ofrece el demandante en el propio juicio. Así pues, la reforma antes mencionada, sostuvo que tanto la prueba testimonial como la prueba pericial, debían ajustarse a los principios procesales que rigen a todo juicio, con la finalidad, según lo manifestado por el Ejecutivo Federal, de seguir mejorando la impartición de justicia por parte del entonces Tribunal Fiscal de la Federación. Lo anterior, fue plasmado por el propio Ejecutivo Federal en su exposición de motivos que contemplaba la reforma antes mencionada, la cual refería:

“En lo que toca al procedimiento contencioso administrativo, se proponen diversas reformas, adiciones y se derogan en parte disposiciones fiscales a fin de ajustar el procedimiento a los principios que norman el derecho procesal, con la clara finalidad de mejorar la impartición de la justicia tributaria cumpliendo con ello con el programa de procuración e impartición de justicia del Gobierno Federal. Se sugiere que la tramitación de la prueba pericial siga los principios que rigen la teoría y la jurisprudencia de los tribunales suprimiendo la obligación de anexar el dictamen la demanda o a su contestación, a fin de que se siga el procedimiento previsto en forma común por nuestra legislación en otras materias.

*Por lo que toca a la prueba testimonial, igualmente se siguen los principios procesales a fin de que el testimonio sea rendido en forma oral y no por medio de un interrogatorio”.*¹²⁷

¹²⁷ Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados del 19 de noviembre de 1985. LIII Legislatura. Año I, Tomo I, No. 40, pág. 143.

Así pues, el artículo 208 del Código Fiscal de 1981 y en virtud de la reforma antes mencionada, fue redactado de la siguiente manera:

ARTICULO 208.

La demanda deberá indicar:

I a V (...)

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. Sin estos señalamientos, se tendrán por no ofrecidas.

(...)

Por lo anteriormente expuesto, tanto la prueba pericial como la prueba testimonial contempladas en materia fiscal, se ajustaron a los procedimientos señalados en otras materias en su ofrecimiento, preparación, valoración y desahogo. Al efecto, fue adoptado el modelo del Derecho Procesal Civil que como sabemos, es materia supletoria a la materia fiscal.

Finalmente el artículo 208 del multicitado Código Fiscal de la Federación de 1981, tuvo una nueva reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, donde se hicieron reformas a la fracciones I y VI. En este sentido y por lo que se refiere a la fracción I (uno romano) del propio artículo 208, se realizó la modificación en el sentido de que el demandante debía poner en su escrito de demanda como su ubicación, tanto el domicilio fiscal como cualquier domicilio convencional. Esta adición fue con la finalidad de especificar el espacio geográfico que tendría el actor para ser notificado. También en dicha reforma, por lo que se refiere a la fracción VI (seis romano), fue sustituido el término “agravios” por el de “conceptos de impugnación”.

Las reformas antes referidas, quedaron redactadas en el propio artículo 208 del Código Fiscal de 1981 de la siguiente manera:

ARTICULO 208.

La demanda deberá indicar:

I. El nombre y domicilio fiscal y en su caso domicilio para recibir notificaciones del demandante.

II a V (...)

VI. Los conceptos de impugnación.

Como hemos observado, la redacción del artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, así como las subsecuentes reformas y adiciones que fueron hechas al propio artículo, fueron logradas según lo argumentado, con base en redacciones de mero estilo, para darle precisión a los requisitos de la demanda de nulidad, donde la técnica – legislativa empleada en el Código Fiscal de 1981, tenía cierto orden en dichos elementos. Sin embargo, debemos manifestar que con relación a su antecedente (artículo 193 del Código Fiscal de 1967), el referido artículo 208, tenía todos los elementos para darle las facilidades necesarias a la propia autoridad administrativa y fiscal de manejar libremente el Contencioso Administrativo a su favor, lo cual fue completado con la desaparición de la figura de la prevención contemplada en el escrito de demanda que permitió en su momento corregir, completar o aclarar la misma, como lo veremos más adelante.

En este orden de ideas, al inicio de la vigencia del Código Fiscal de 1981 hasta diciembre de 1989, se incorporó la prevención de la demanda de nulidad a que nos hemos venido refiriendo dentro del texto del propio artículo 208 en su último párrafo, misma que ya no se contempló en algún artículo por separado como venía aconteciendo desde la Ley de Justicia Fiscal de 1936 hasta el Código Fiscal de 1967.

No obstante, la redacción de este supuesto que mencionaba la codificación fiscal de 1981, suprimió en primer lugar los términos “aclarar”, “corregir” o “completar” en relación a que la demanda fuese oscura o irregular o no contuviera los requisitos para presentarla. Al respecto, la exposición de motivos del Código Fiscal de la Federación de 1981, no establece argumento alguno por el cual se suprimieron los conceptos antes mencionados, solamente manifestó que debía comprenderse el conjunto de disposiciones del Código de 1967, donde el Magistrado Instructor requeriría del demandante la presentación de los documentos que se especifican y en caso de incumplimiento, el efecto sería el tener por no presentada la demanda de nulidad.¹²⁸ En consecuencia, el último párrafo del mencionado artículo 208 del Código Fiscal de la Federación de 1981, quedó redactado como sigue:

ARTICULO 208.

La demanda deberá indicar:

I a VII (...)

Cuando no se haga alguno de los señalamientos anteriores, el Magistrado Instructor requerirá mediante notificación personal al demandante para que en el plazo de cinco días proporcione los datos omitidos, apercibiéndole que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda.

Cabe mencionar que esta reforma, no fue contemplada dentro de la primera redacción propuesta por el Ejecutivo Federal en diciembre de 1981, ya que por un error involuntario no fue incluida, por lo que al año siguiente en 1982, fue resarcido el error entrando en vigor a partir del día primero de abril de 1983. Como lo mencionamos en líneas anteriores, en este párrafo del artículo 208, desaparecieron los conceptos “aclarar”, “corregir o “completar” del apartado de la demanda, para el caso de que ésta fuere oscura e irregular; solamente se manejó el criterio de que el Magistrado Instructor tendría por no presentada la demanda cuando no se hiciera referencia a alguna de las siete fracciones que

¹²⁸ Cfr. Exposición de Motivos del Código Fiscal de la Federación de 1981. **Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados del 15 de diciembre de 1981.LI Legislatura. Año III, Tomo III, No. 39, pág. 7.**

mencionaban los requisitos que debía contener la propia demanda dentro del multicitado artículo 208 del Código Fiscal de 1981, ya que varias de las reformas incluída ésta, fueron sostenidas bajo el argumento de darle mayor certeza jurídica al promovente. Por otra parte, se mantuvo el término de cinco días como plazo para subsanar la demanda, así como la notificación personal al demandante para proporcionar los datos omitidos.

También debemos mencionar que se cambió la expresión “desechar la demanda” que se encontraba establecida en el Código Fiscal de 1967, por la expresión “tener por no presentada la demanda”, situación que ha dado controversia en el significado de ambas expresiones, pero que en ambos casos la connotación es distinta, la cual será analizada con posterioridad en el presente trabajo. También cabe mencionar que esta modificación, estuvo vigente hasta 1984, pero denotaba que sería la reforma adecuada para que en lo conducente, se modificara completamente la esencia del Juicio Contencioso Administrativo y por lo tanto, se inclinara a favor de los intereses de la autoridad hacendaria, como lo abordaremos más adelante.

Posteriormente en diciembre de 1984, fue reformado el último párrafo del artículo 208 del Código Fiscal de la Federación de 1981, para entrar en vigor a partir del primero de enero de 1985. En esta modificación, se precisaron los supuestos a partir de los cuales se sujetaría la prevención en la demanda por el mismo término de cinco días a saber: el nombre y domicilio del demandante; la resolución que se impugna; la autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa y finalmente el domicilio del tercero interesado cuando lo haya (fracciones I, II, III y VII, respectivamente) y que en caso de no ser proporcionados en dicho plazo, se tendría por no presentada la demanda. Como lo anotamos, no todos los supuestos son tomados en cuenta para dicha

prevención, por lo que los hechos, las pruebas y los agravios, serían totalmente descartados.

En esta tesitura, cabe señalar que la Comisión de Hacienda y Crédito Público, manifestó en su dictamen elaborado con anterioridad a la aprobación de esta reforma, su desacuerdo por lo que se refiere solamente al ofrecimiento de pruebas, ya que en este caso en particular, argumentó que conforme a la facultad del Magistrado Instructor de exhibirle cualquier documento y desahogar cualquier prueba, no debía prescindirse dicho requisito de la demanda con relación a la prevención. Finalmente, esta postura no fue tomada en cuenta para la reforma. El razonamiento anterior en el referido dictamen, señaló lo siguiente:

“La Comisión, ha examinado la propuesta de reforma el artículo 208, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación relacionada con las facultades del Magistrado Instructor en el juicio fiscal para requerir al actor para que complemente la demanda irregular.

Al respecto, la Comisión estima necesario complementar la citada reforma para dar oportunidad al particular que ofrece pruebas y que por alguna razón justificada omitió presentarlas en tiempo, mediante la facultad del Magistrado Instructor para que requieran su presentación mediante notificación personal. Cabe recordar que el Magistrado Instructor tiene facultades para ordenar durante la instrucción del juicio la exhibición de cualquier documento o el desahogo de cualquier prueba”.¹²⁹

A este respecto, es importante señalar que por lo que se refiere a la expresión de los agravios que cause el acto impugnado, dicho requisito tampoco fue tomado en cuenta en la nueva reforma y que junto con la resolución que se impugna, forman la parte medular de todo escrito de demanda. En consecuencia,

¹²⁹ Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados del 15 de diciembre de 1981. LIII Legislatura. Año III, Tomo III, No. 44, pág. 68.

si no se ofrecían, la demanda sería desechada por improcedente conforme a la fracción X del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación de 1981, lo cual nos hace reflexionar que desde este momento, el FISCO Federal comenzaba a tener control sobre el Juicio Contencioso Administrativo y con ello, tenía a su alcance todos los elementos necesarios para darle un giro inesperado a la defensa en materia fiscal y poner así paulatinamente en estado de indefensión al contribuyente.

Por consiguiente, la reforma de fecha 31 de diciembre de 1984 al último párrafo del artículo 208 del Código Fiscal de la Federación de 1981, fue redactada en los siguientes términos:

ARTICULO 208.

La demanda deberá indicar:

I a VII (...)

Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II, III y VII, el Magistrado Instructor requerirá mediante notificación personal al demandante para que los proporcione en el plazo de cinco días, apercibiéndole que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda.

En el año de 1987, el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación en comento, sufrió una nueva reforma, la cual modifica la redacción al último párrafo del citado artículo y menciona en ese sentido que si se omite el nombre y domicilio del demandante (fracción I artículo 208 Código Fiscal de 1981), se requerirá al promovente subsanar la omisión, pero para ello, el Tribunal lo haría mediante notificación por lista. Esta reforma junto con algunas otras en ese año, fueron determinadas en primer lugar con base en una simplificación del sistema de impartición de justicia en el procedimiento fiscal y en segundo lugar, pretendía darle seguridad jurídica al contribuyente, en el Juicio Contencioso Administrativo, por lo que el actor obtendrá mayores garantías en el proceso al ser notificado por lista por omisión de su nombre y domicilio en su escrito de demanda, logrando

certidumbre, confiabilidad, prontitud y exactitud en el proceso fiscal, como lo mencionó la Exposición de Motivos de ese mismo año, señalando lo siguiente:

“Es propósito de la iniciativa dar realización efectiva, en el ámbito de lo fiscal a los postulados constitucionales de impartición de justicia pronta, completa y oportuna mediante un sistema sencillo pero respetuoso de las formalidades esenciales del procedimiento, y que permita impartirla regionalmente. Las reformas que se proponen serán el punto de convergencia y culminación de dos aspectos importantes: el desarrollo del sistema hacendario y el mejoramiento del sistema de impartición de justicia.

(...)

En ese propósito se ha pugnado por fortalecer los instrumentos de protección de las garantías individuales para asegurar su efectivo cumplimiento y vigencia.

(...)

*El grupo de medidas que se proponen, corresponden a modificaciones al procedimiento administrativo y fiscal en lo contencioso y en sí mismo considerados, las que se estiman necesarias para avanzar por el camino de la simplificación del sistema, la prontitud en la resolución final de una controversia y hacer posible que ésta, examine en forma completa las cuestiones planteadas”.*¹³⁰

Sin embargo, lo citado con anterioridad y aún a pesar de que quedó en buenas intenciones por parte del Ejecutivo Federal, debido a que si no existía la ampliación, corrección y el completado de la demanda, pero si amplias posibilidades del contribuyente para poderla subsanar en tiempo, cada una de las anteriores modificaciones, reflejaban inmediatamente un proceso de descomposición de la justicia fiscal, porque no solamente denotaban la falta de sensibilidad política y jurídica en sus argumentos, sino que ya desde años anteriores, la materia fiscal, incluyendo el proceso contencioso, mantenía inestabilidad por los constantes cambios que se venían incluyendo en cada uno de sus ordenamientos y como lo hemos sostenido antes, dichos cambios eran elaborados a capricho unilateral de la autoridad en coadyuvancia con el legislador

¹³⁰ Cfr. Exposición de Motivos del Código Fiscal de la Federación de 1981. *Diario de los debates del Senado de la República* del 13 de noviembre de 1987, No. 21, págs. 37 y 40.

que simplemente comprometía la impartición de justicia pronta, completa e imparcial por una “modernización y simplificación del sistema”,¹³¹ vulnerando así las garantías y la defensa del gobernado, hecho que se acentuó en el año de 1989, con la modificación más importante y mas grave al Juicio Contencioso Administrativo como lo veremos más adelante.

Así pues, la reforma del artículo 208 del Código Fiscal de la Federación de 1981 en su último párrafo, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día cinco de enero del año de 1988 y quedó redactado de la siguiente manera:

ARTICULO 208.

La demanda deberá indicar:

I a VII (...)

Quando se omitan los datos previstos en las fracciones II, III y VII, el Magistrado Instructor requerirá mediante notificación personal al demandante para que los proporcione en el plazo de cinco días, apercibiéndole que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda. Si se omiten los datos de la fracción I, el requerimiento se hará mediante notificación por lista.

No fue sino hasta el año de 1989 que con una nueva Administración Federal y corriendo el primer año de gobierno del entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, se dieron profundas modificaciones a la legislación federal, pero especialmente en el ámbito administrativo y fiscal, que con la única justificación de que “el erario federal no dejara de percibir ingresos que legalmente le correspondían, puso a consideración del H. Congreso de la Unión la no dispensa alguna de otorgamiento de la garantía del interés fiscal, la no salvaguarda de los derechos del contribuyente, ni la liberación a los propios

¹³¹ Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados del 23 de diciembre de 1987. Año III, No 47, pág. 171.

contribuyentes de la actualización de las nuevas contribuciones, ni tampoco la condonación total o parcial de los recargos por falta de pago oportuno a éstas”. ¹³²

Lo anterior, se gestó dentro del seno del Ejecutivo Federal y fue avalado por el Congreso de la Unión de aquel momento.

Así pues, el Juicio Contencioso Administrativo también sería reformado en favor del FISCO Federal, tomando así el control por completo de la justicia fiscal y administrativa; lo anterior al hacerlo un proceso complejo, lleno de formalismos técnicos que utilizaría el Ejecutivo Federal a su favor, ya que harían valer a partir de ese momento lo que a su derecho le correspondía y por lo tanto, el proceso fiscal estaría lleno de irregularidades, las cuales, servirían para cumplir sus fines y por ende, se caería en la denegación de la justicia a favor del contribuyente ya que el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se vincula con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En consecuencia, el 15 de diciembre de 1989, el Ejecutivo Federal, sometió a consideración del H. Congreso de la Unión el Decreto de Ley que establece, Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones fiscales, el cual, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de ese mismo año para entrar en vigor a partir del primero de enero de 1990, donde el Código Fiscal de la Federación de 1981, sufrió varias modificaciones considerables. Pero la reforma más importante, sería en el capítulo correspondiente al proceso contencioso administrativo federal, particularmente en los requisitos que debe contener la demanda de nulidad. La reforma antes mencionada, señaló que si se omitían los requisitos de orden formal como lo eran el nombre y domicilio del demandante, la resolución que se impugna, la autoridad

¹³² ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. *La Garantía constitucional procesal de acceso a la justicia fiscal*. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Publicación Bimestral. Tomo XLII, No. 182-183 Enero – Abril, México, 1992, pág. 16.

o autoridades demandas o particular demandado para el caso del que el Juicio Contencioso Administrativo era gestionado por la autoridad administrativa y la expresión de agravios que le cause el acto impugnado (fracciones I, II, III y VI respectivamente), la demanda sería desechada por improcedente y para el caso de que las pruebas no se adjuntaran a dicho escrito, se tendrían por no ofrecidas.

Al respecto, el maestro Gonzalo Armienta Calderón comenta:

“Al limitarse el derecho de postulación de la actora, por cuanto a que no goza ya de las facultades para subsanar los errores o deficiencias del escrito de demanda, donde el magistrado instructor tiene la facultad de desear por improcedente la demanda cuando no se satisfagan total o parcialmente los requisitos formales de procedibilidad (subjetivos, objetivos y normativos), se le impide el acceso a la justicia tributaria y se da ocasión para que mediante un injustificado formalismo queden subsistentes actos ilegales de la administración pública lesivos no sólo de los derechos del particular, sino también de la eficiencia y la eficacia de que debe estar investida toda la actividad de la administración tributaria.

(...)

*El particular frente a este monstruo de poder que es la administración aparece impotente y atemorizado, por lo que atañe a este respecto, ya que la limitación del derecho del particular de subsanar sus omisiones, es una flagrante violación a la igualdad procesal de las partes y que los tribunales impartan una justicia imparcial, pronta, expedita y completa conforme a lo previsto en el artículo 17 de nuestra norma fundamental”.*¹³³

De lo anterior, se desprende que la reforma al artículo 208 del Código Fiscal de la Federación de 1981, fue hecha sin justificación alguna, sin una real fundamentación y motivación jurídica, que permitiera que este nuevo formalismo tuviera elementos de seguridad jurídica para el particular; mas bien fue en seguridad jurídica del FISCO Federal que conforme avanzaban los medios de defensa promovidos en su contra, tenían la necesidad de reformar la legislación

¹³³ *Ibid* págs. 17 y 18.

fiscal por la facultad de imperio que nuestra carta magna le concede, para denegar la justicia al gobernado y logrando que los actos lesivos de la autoridad subsistieran por encima de la eficacia y eficiencia, como características esenciales que debe investir lo cotidiano de su función.

Por lo antes mencionado, el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación de 1981, quedó reformado en su último párrafo de la siguiente manera:

ARTICULO 208.

La demanda deberá indicar:

I a VII (...)

Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II, III y VI, el Magistrado Instructor, desechará por improcedente la demanda interpuesta.

El texto anterior quedó vigente hasta el año de 1994, ya que por Decreto de fecha 28 de diciembre de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día primero de enero de 1995, el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación de 1981, sufría nuevamente una reforma donde ahora el legislador trató de subsanar su error pero sin la finalidad que se pretendía, ya que nuevamente el nombre y domicilio del demandado, la resolución que se impugna y la expresión de los agravios que cause el acto impugnado (fracciones I, II y VI, respectivamente), serían motivo de desechamiento de la demanda y en consecuencia, sería causal de improcedencia al omitirse estos requisitos que como lo hemos venido mencionando en líneas anteriores, son los más importantes en la demanda de nulidad. Sin embargo, los errores de tipo formal como los denominó el legislador de 1994: los hechos, las pruebas, autoridades demandadas, así como el nombre y domicilio del tercer interesado, el cual fue incluido en esta modificación (fracciones III, IV, V y VII), para el FISCO Federal

eran omisiones que podían subsanarse, ya que nuevamente se le concedía un término de cinco días como prevención al actor.

Lo anterior, confirmaba que el Contencioso Administrativo Federal, cada vez era más complejo y sobretodo en beneficio de la autoridad fiscal. En consecuencia, la modificación al último párrafo del artículo 208 del Código Fiscal de la Federación de 1981, quedó redactado como sigue:

ARTICULO 208.

La demanda deberá indicar:

I a VII (...)

Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II y VI, el Magistrado Instructor, desechará por improcedente la demanda interpuesta. Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones III, IV, V y VII, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del plazo 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.

Posteriormente el 28 de diciembre de 1997, es reformado nuevamente el último párrafo del artículo 208 del Código Fiscal, entrando en vigor el día primero de enero de 1998, el cual y para darle una mayor formalidad a los actos ilegales de la autoridad fiscal y administrativa federal, el nombre del demandante, la resolución que se impugna y los conceptos de impugnación (éstos últimos que fueron conocidos a partir de la reforma de 1996, en sustitución de los agravios que cause el acto impugnado), como los requisitos de la demanda más indispensables en toda acción de nulidad, nuevamente no fueron tomados en cuenta para que existiera la posibilidad de prevenir al actor y que los pudiera subsanar. Por lo anterior, no había lugar a duda, se pretendía poner todos los obstáculos posibles para el particular tuviera total denegación de la justicia.

La reforma al citado precepto legal, quedo redactado como sigue:

ARTICULO 208.

La demanda deberá indicar:

I a VII (...)

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.

Como lo hemos venido analizando en este esquema del Código Fiscal de la Federación de 1981 y de acuerdo con las últimas reformas aprobadas a partir de 1989 hasta 1998, permaneciendo hasta el año 2005 y que han sido trasladadas a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en vigor que abordaremos más adelante, podemos concluir que el Juicio Contencioso Administrativo Federal que servía como instrumento de seguridad jurídica y apoyo para el bienestar del particular contra la ilegalidad de los actos administrativos, quedó simplemente convertido en un formalismo jurídico tendiente a apoyar los intereses del FISCO Federal y junto con él, se deterioró el Estado de Derecho que prevalece hoy día.

4.5 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

(...)

“Por lo que respecta a los derechos de los particulares frente al Estado, pueden señalarse el derecho que tienen los particulares a la legalidad en la actuación del Estado y a exigirle daños y perjuicios cuando éste, obrando de manera ilícita, causando daño, sin dejar de mencionar el derecho de exigir un adecuado funcionamiento de la Administración Pública y a los servicios prestados por la misma.

*En un auténtico Estado de Derecho, los particulares deben contar con medios de defensa idóneos y adecuados para defender sus intereses y, finalmente, sus derechos de orden administrativo antes mencionados”.*¹³⁴

(...)

El día primero de diciembre del año dos mil cinco, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, entrando en vigor a partir del día primero de enero del año dos mil seis. Esta nueva ley, trasladó gran parte de la normatividad contenida anteriormente en el Título VI del Código Fiscal de la Federación de 1981 denominado “Del Juicio Contencioso Administrativo”, y que fue elaborada con base en el consenso de diversos grupos como los Magistrados del propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, abogados en materia fiscal y administrativa y diversas asociaciones jurídicas dentro de esta materia, con la finalidad de mejorar de fondo y de forma en primer lugar el Proceso Contencioso Administrativo Federal, haciendo del mismo un proceso ágil, confiable, seguro, expedito, eficaz y sobretodo justo, donde la seguridad jurídica prevaleciera por encima de intereses y decisiones unilaterales tomados por el FiSCO Federal y en segundo lugar y derivado de lo anterior, que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa desahogara con mayor amplitud toda la carga de trabajo que quedaba rezagado, ya que cada día perdía legalidad y credibilidad al momento de resolver y emitir sus sentencias.

Así lo manifestó el Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda señalando lo siguiente:

¹³⁴ Exposición de Motivos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. **Diario de los Debates del Senado de la República, Año II, No. 17 del 28 de abril de 2005, pág. 3.**

(...)

“En efecto, es necesario contar con medios de defensa idóneos para que los particulares puedan defender sus intereses frente a la acción administrativa del Estado, incluyendo entre ellos, los recursos administrativos y las acciones que se ventilan ante los Tribunales Administrativos, los cuales dotan de una mayor eficacia al control de la legalidad.

(...)

*En ese tenor, estas Comisiones consideran que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo será un mecanismo determinante para la consolidación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo como una instancia que garantice la seguridad jurídica y una eficaz impartición de justicia”.*¹³⁵

(...)

Sin embargo, ni la exposición de motivos ni el dictamen que dieron lugar a la elaboración de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo muestran en la realidad lo expresado con anterioridad por el legislador, ya que simplemente se trajeron vacíos legales e irregularidades que detentaba con anterioridad el Código Fiscal de la Federación de 1981, cuyos vicios de procedimiento se muestran en varios apartados dentro de la propia Ley citada.

Particularmente en el tema que nos ocupa, el artículo 14 de la multicitada Ley, tuvo varias modificaciones en relación con su antecedente legislativo (artículo 208 del Código Fiscal), las cuales se han abordado con amplitud dentro del presente trabajo, pero sin embargo hemos de mencionar que dentro del texto del multicitado artículo, es importante recalcar algunas de estas modificaciones como lo son el hecho de que el promovente de la acción de nulidad podrá tener su domicilio para recibir cualquier tipo de notificaciones en cualquier parte de la República Mexicana, pero con la salvedad de que el escrito

¹³⁵ Gaceta Parlamentaria del Senado de la República del día 04 de octubre de 2005. Año III, No. 124, págs. 1 y 2.

de demanda deberá ingresarse en la Sala Regional cuya competencia sea la que corresponda conocer del caso en concreto. Es decir, si el demandante tuviere su domicilio fiscal dentro de la circunscripción de la Sala competente, por ningún motivo podrá señalar otro domicilio más que ese. En segundo término, se establece que al momento de impugnar un decreto, acuerdo o resolución de carácter general, precisará la fecha de la publicación del citado documento a impugnar, ya que con anterioridad, sólo se agregaba copia de la resolución impugnada o del acta de notificación; sin embargo y para darle certeza jurídica a ambas partes, se pide también precisar la fecha de notificación para que no exista ningún tipo de controversia.

También la reforma establecida en la fracción V del artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, menciona que en tratándose de las pruebas documentales, deberá remitirse a la Sala competente donde se conozca el proceso un ejemplar del expediente donde se controvierta el acto o resolución a impugnar para su análisis y deliberación; esta modificación se dio para darle certeza jurídica al mismo proceso y otorgarle seguridad jurídica a los contendientes en el juicio y que teniéndolo a la vista, en lo conducente, puedan alegar lo que en derecho les corresponda, por lo que los hechos donde se mencionan estas pruebas documentales, deberán coincidir con los conceptos o resoluciones que se pretendan impugnar dentro del Juicio Contencioso Administrativo.

Por último, se añadieron dos párrafos que no se mencionaban dentro del artículo 208 del Código Fiscal y que en general mencionan el hecho de precisar en el escrito de demanda a un solo demandante; sin embargo existe una excepción para los casos en que existan resoluciones conexas que afecten el interés de dos o más personas, por lo que al efecto, se dará el supuesto de designar el representante común de los demandantes, cumpliendo con las formalidades y requisitos establecidos en el segundo párrafo del artículo quinto

de la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que en caso de existir varios afectados, el Magistrado Instructor les previene con el término de cinco días para que en su defecto nombren un representante común o cada uno de ellos ingrese por separado su escrito, ya que de lo contrario, se desechará de plano.

Por lo que se refiere al párrafo que nos señala la prevención para ciertos supuestos del escrito de demanda, se trajeron a la multicitada Ley los mismos errores del artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, dejando a un lado la resolución que se impugna y los conceptos de impugnación (fracciones II y VI respectivamente), haciendo aún mas notorio que el legislador volvió a demostrar que sigue velando los intereses de nuestras autoridades fiscales y administrativas y que el artículo 14 constitucional sigue sin tomarse en cuenta en el Juicio Contencioso Administrativo y para estos dos casos en particular, es letra muerta ya que como hemos venido insistiendo, son los elementos más importantes de toda acción de nulidad y que con tal de denegar la justicia de cualquier modo y circunstancia, la ley no permite modificar, corregir o completar el escrito de demanda y que a nuestra consideración, debe tomarse en cuenta estas consideraciones, porque entonces no existe un “debido proceso legal”¹³⁶ en el Juicio Contencioso Administrativo y por lo tanto, la actuación de la autoridad sigue estando fuera del cauce legal, afectando unilateral e ilegalmente los derechos de los particulares y se seguirán incumpliendo todas las formalidades esenciales del procedimiento.

En consecuencia, la redacción del artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, quedó de la siguiente manera:

¹³⁶ Conocido en el derecho anglosajón como “ Due process of law”. Se define como el conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico instrumental que establece el cause legal por el que habrá de llevarse a cabo la actuación de la autoridad, esencialmente judicial o administrativa, para afectar legalmente los derechos de los particulares. Es decir, entiéndase como la serie de reglas que tienen como finalidad que el cause y resolución del Juicio Contencioso Administrativo, se lleve por buena causa, de forma ordenada y compaginada en cada una de las etapas procesales que lo integran, sin que caiga en el caos procedimental. Cfr. “EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO” GARCIA PADILLA, Miguel Angel *“El debido proceso legal en la Justicia Administrativa Institucional”*, Cuarta Reunión de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación. Fideicomiso para promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, México, 1996, págs. 15 y 16.

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.

4.6 Análisis al Principio Procesal de Igualdad de las Partes con relación al Desechamiento de la demanda por improcedente en el Juicio Contencioso Administrativo Federal.

Hemos dedicado anteriormente dentro del presente trabajo, un capítulo entero que se refiere al análisis de los Principios Procesales que rigen a todo Juicio en General, donde a detalle, plasmamos las definiciones de los autores citados en su oportunidad y que a su vez, son amplios conocedores de la materia del Derecho Procesal, así como también vertimos nuestros comentarios y consideraciones en relación con cada uno de ellos.

Por lo anterior, dentro de estos Principios Procesales que rigen al Juicio en General, existe uno en particular que nos ocupa en este momento analizar y que es el Principio de Igualdad de las Partes, que como lo manifestamos en su oportunidad, es el principio procesal más importante de todos ya que conserva un lugar privilegiado dentro de dicha clasificación y como lo dijimos en su momento, es el principio procesal que se sigue en cualquier procedimiento seguido ante autoridad jurisdiccional competente para dirimir cualquier litigio entre las partes en conflicto, buscando siempre equidad y paridad entre ellos, donde cada uno buscará defender con sus elementos su propia pretensión y también, harán valer cada uno sus derechos ante el juez correspondiente, donde gozarán de las garantías y prerrogativas jurídicas a que tienen derecho, es decir, estarán en igualdad jurídica y procesal frente a las pretensiones que solicite su contraparte y frente a los hechos que dieron origen al pleito.

El Principio Procesal de Igualdad de las Partes, debe siempre guardar la premisa más importante en todo proceso y que le da formalidad y legalidad al mismo, la cual es la de ser oído y vencido en el juicio. Es decir, que el gobernado no sea afectado arbitrariamente por una decisión unilateral de la autoridad, por lo que el particular, debe tener siempre la oportunidad de exponer sus argumentos y defensas a su favor y que sea contrario a lo señalado en la resolución emitida por dicha autoridad.

Por lo anterior, en un juicio donde se controvierten ante el juzgador posturas y juicios de valor totalmente antagónicos, se deben cumplir de manera estricta con una serie de lineamientos que permitirán desahogar y resolver estos antagonismos creados entre los contendientes: nos referimos en este orden de ideas a las formalidades esenciales del procedimiento, por lo que a continuación, plasmaremos algunas definiciones y una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación referentes a éste tópico en comento.

“Las formalidades esenciales del procedimiento, son la suma de garantías necesarias para la defensa adecuada del gobernado antes de que se dicte ese acto de privación por la autoridad que de no ser cumplidas, el afectado por el acto de autoridad, se ubicaría en un estado inevitable de indefensión”.¹³⁷

Para el maestro Alberto del Castillo del Valle, las formalidades esenciales del procedimiento “son las reglas procesales que contienen inscritas en cada ley referentes a determinar y regular los pasos, términos y el procedimiento que deben observarse en cada juicio o recurso que ante las autoridades con funciones jurisdiccionales se sigan. Así son formalidades esenciales del procedimiento los pasos procesales que deben observarse durante la secuencia del juicio, como es el caso de la necesidad de emplazar a juicio al demandado; acordar sobre la contrademanda y todas las promociones formuladas por las partes; abrir una dilación probatoria; etcétera”.¹³⁸

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, formuló la siguiente tesis de jurisprudencia que amplía y completa este concepto y que determina requisitos de procedibilidad que deben seguirse en todo el juicio para tener la certeza jurídica que el juzgador otorgará a quien tenga el derecho de la justicia. El criterio emitido por la Corte en comentario dice lo siguiente:

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

¹³⁷ CONTRERAS CASTELLANOS, Julio César. *“Las Garantías Individuales en México”*. Facultad de Estudios Superiores Acatlán. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006, pág. 32.

¹³⁸ CASTILLO DEL VALLE, Alberto del. *“Garantías del Gobernado”*. Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México, 2003, pág. 377.

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. Éstas, 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 de evitar la indefensión del afectado.¹³⁹

De las definiciones y del criterio jurisprudencial que hemos señalado con anterioridad, podemos concluir que las formalidades esenciales del procedimiento son determinaciones procesales que de forma imperativa, encausan cualquier proceso hacia una defensa idónea del particular afectado contra cualquier ataque, imposición y acusación que la autoridad realice de forma unilateral.

Ahora bien, del análisis sobre las directrices que regulan al Principio de Igualdad de las Partes, desafortunadamente en el Juicio Contencioso Administrativo, no se cumplen con los parámetros y postulados teóricos que la doctrina enmarca a dicho principio, ya que como lo señalamos en párrafos anteriores, a partir del año de 1989 que el Código Fiscal de la Federación de 1981, sufrió varias reformas sobre este tema y hasta el día de hoy con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, simplemente este principio procesal dejó de existir por decisión unilateral y capricho infundado y sin motivación por parte del legislador, por lo que el criterio desafortunado del

¹³⁹ **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis P.LV/92, Tomo 53, Mayo de 1992, pág. 34.**

legislador, tuvo como consecuencia que el ejercicio de la facultad coactiva del Estado, irrumpiera la esfera jurídica del gobernado a través de acciones e imposiciones privativas de los derechos inherentes del gobernado, las cuales, fueron eficazmente ejecutadas por las autoridades administrativas y fiscales a partir de ese momento, haciendo con ello posible cualquier injerencia en sus derechos, logrando todo perjuicio contra el gobernado y a su vez el detrimento de toda justicia pronta, completa, expedita y sobretodo imparcial.

A lo anterior, hacemos nuevamente referencia al artículo 14 de la citada Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que manifiesta los requisitos que debe contener toda demanda de nulidad al ser presentada para su trámite en la Sala Regional competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero particularmente en su penúltimo párrafo, que es motivo del presente trabajo para su análisis, demostraremos en su oportunidad porqué el contribuyente tiene primeramente la imposibilidad de poder subsanar su demanda; a su vez, en segundo lugar, le impide el derecho constitucional de ser oído y vencido en juicio y por lo tanto, la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la propia constitución no existe en este artículo en comento, por lo que en consecuencia, el debido proceso legal tampoco se cumple:

ARTÍCULO 14.-

La demanda deberá indicar:

I a 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.

Del artículo 14, penúltimo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo antes referido, se desprenden dos situaciones a considerar:

La primera de ellas es que el legislador estableció nuevamente en el citado precepto legal que la omisión de elementos como la autoridad o autoridades demandadas o del particular sujeto a juicio por la autoridad administrativa; los hechos motivo de la demanda; las pruebas; el nombre y domicilio del tercero interesado y todo lo que se pida (fracciones III, IV, V, VII, VIII, respectivamente), como requisitos de la demanda y que son considerados por el legislador como elementos anexos, pueden requerirse a través de la prevención dentro de un término señalado, el cual es de cinco días. Por el contrario, al omitirse el nombre del demandante, la resolución a impugnar y los conceptos de impugnación (fracciones I, II y VI, respectivamente) los cuales, son los elementos más importantes que forman la columna vertebral para interponer el escrito de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, automáticamente se descartan y por ende, debe desecharse la demanda por improcedente conforme a lo señalado por el artículo 8º de la citada ley.

La segunda situación a considerar, es que en el penúltimo párrafo del multicitado artículo 14, se establecen dos expresiones que demuestran la complejidad que sigue denotando el Juicio Contencioso Administrativo, porque en muchas ocasiones estas dos figuras que aparentemente son similares y que muchas veces son utilizadas como sinónimos, son conceptos totalmente diferentes que generan consecuencias distintas dentro del proceso fiscal: nos referimos al “tener por no presentada la demanda” al expirar el término procesal para corregir las omisiones señaladas por el Magistrado Instructor y por otra parte, el “desechar la demanda por improcedente”.

En este sentido, las expresiones “tener por no presentada la demanda” y “desechar la demanda por improcedente” en el Juicio Contencioso Administrativo, vienen a partir de la promulgación del Código Fiscal de la Federación de 1967, donde cada una de ellas tenía su propio significado y especificada su aplicación para diferentes supuestos que abordaremos enseguida.

Al efecto y por lo que se refiere a la expresión “tener por no presentada la demanda” el artículo 171 del citado Código Fiscal de 1967, manejaba la hipótesis consistente en que toda promoción debía estar firmada pro quien la formulara y a falta de este requisito, debía tenerse por no presentada. Para el caso de la expresión “desechar la demanda por improcedente”, los artículos 193, 195, ambos relacionados con el 196 del referido Código de 1967, manejaba la hipótesis en el sentido de que si el promovente de la acción de nulidad, aún después de la prevención para aclarar, corregir o completar su demanda no subsanaba la misma, se tenía inmediatamente por desechada.¹⁴⁰

Posteriormente ambas expresiones causaron problemática a partir de la vigencia del Código Fiscal de la Federación de 1981, porque en la primera etapa en el artículo 208, estableció que si no se subsanaba la demanda a la omisión de algún requisito, se tenía por no presentada y después en 1990 el mismo artículo 208, sostenía que si se omitía la resolución que se impugna o los conceptos de impugnación, se desechaba la demanda por improcedente.

Finalmente debemos mencionar que la reforma de 1994 al Código Fiscal de 1981, la cual, sigue vigente a la fecha dentro del texto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, volvió a incorporar ambas

¹⁴⁰ Cfr. “EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO” ARREOLA ORTIZ, Leopoldo *“La problemática derivada del uso de las expresiones “Desechar la demanda y Tenerla por No Presentada” en los diversos artículos que regulan el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación”*, Op Cit págs. 51 y 52.

expresiones para casos distintos, ya que legislador mencionó en el artículo 208 (actualmente artículo 14 de la multicitada ley) la hipótesis para requerir en determinados requisitos de la demanda como lo fueron las autoridades demandadas, los hechos, la pruebas y el nombre del tercero interesado, ya que en caso de incumplimiento a dicho requerimiento, se “tenía por no presentada la demanda”; sin embargo subsistió el “desechamiento de la demanda” en los casos de que se omitiera el nombre del demandado, la resolución a impugnar y los conceptos de impugnación.

Así pues, el legislador nos muestra el manejo arbitrario que hace de ambos conceptos para su conveniencia, la falta de dominio en las definiciones para ambos términos y por consecuencia, no sabe establecer las diferencias de aplicación correspondientes para cada caso en concreto.

No obstante, para darle una mayor claridad desde el punto de vista doctrinal a la diferencia entre ambos términos, existe un criterio único definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde encontramos la esencia jurídica de ambos términos en su aplicación diaria dentro de los asuntos en materia contenciosa administrativa y que nos guía para distinguirlos, interpretarlos y aplicarlos de forma correcta en la práctica fiscal. La citada jurisprudencia dice lo siguiente:

**RECLAMACION, RECURSO DE. NO ES PROCEDENTE
CONTRA EL AUTO QUE TIENE POR NO PRESENTADA UNA
DEMANDA FISCAL DE NULIDAD.**

El artículo 242 del Código Fiscal de la Federación establece, en lo conducente, que el recurso de reclamación procede en contra de las resoluciones del Magistrado instructor que desechen la demanda, pero no preceptúa la procedencia de dicho recurso en contra del auto que tenga por no presentada la demanda de

nulidad. Ahora bien, los términos "tener por no presentada" una demanda, y "desechar" una demanda, podrán tener el mismo efecto de no admitirla, pero desde el punto de vista jurídico significan cosas distintas y se aplican a situaciones diferentes. El desechamiento de una demanda implica una determinación de improcedencia de la acción; en cambio, el tenerla por no interpuesta no supone el análisis de la procedencia de la propia acción. Por tanto, como las leyes que prevén recursos deben ser claras al establecer los casos y condiciones en que éstos operan, sin que resulte lógico ni jurídico establecer su procedencia por simple analogía, pues ello induce a confusión y a inseguridad jurídica, al no estar establecido en el artículo citado el recurso contra el auto que tiene por no interpuesta una demanda, éste no es procedente y sí el juicio de amparo directo contra el auto de que se trata.¹⁴¹

Contradicción de tesis. Varios 19/91. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito. 11 de septiembre de 1992. Cinco votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge D. Guzmán González.

Jurisprudencia 9/92 aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de nueve de noviembre de mil novecientos noventa y dos, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: presidenta Fausta Moreno Flores, Atanasio González Martínez, Carlos de Silva Nava, José Manuel Villagordoa Lozano y Noé Castañón León.

Luego entonces, del texto de la tesis antes transcrita, la diferencia radica en el sentido de la resolución que se dé al libelo de nulidad al momento de interponerse el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir, el "tener por no presentada una demanda", debe aplicarse simple y sencillamente para todos aquellos casos en que **NO SE REUNEN LOS REQUISITOS ESENCIALES Y FORMALES** para la demanda de nulidad previstos dentro del artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y, por lo que se refiere al término

¹⁴¹ **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis 9/92 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por Contradicción de Tesis entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito. Septiembre de 1992.**

“desechar la demanda por improcedente”, refiere a la aplicación estricta de las **CAUSALES DE IMPROCEDENCIA**, referidas en el artículo 8º. de la multicitada ley.

Pasando a otro orden de ideas y por lo que respecta a los requisitos que contiene la demanda de nulidad en el Juicio Contencioso Administrativo mencionados en el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual es motivo del presente análisis, partiendo de la situación que el legislador nuevamente volvió a omitir la prevención para tres de ellos: el nombre y domicilio del demandante, la resolución que se impugna y los conceptos de impugnación (fracciones I, II y VI respectivamente), se advierte inmediatamente en primer lugar la falta de objetividad, fundamentación, motivación y sobretodo el análisis técnico – jurídico y doctrinario que fueron omitidos de manera lógica por el legislador para determinar qué elementos subsanar y cuales no del artículo 14 de la referida Ley.

En segundo lugar y como lo hemos afirmado, el Principio procesal de Igualdad de las Partes, sostiene la idea fundamental de ser oído y vencido en juicio, como la formalidad esencial del procedimiento más importante del mismo; por el contrario; en el artículo 14 penúltimo párrafo de la multicitada Ley, denotamos siempre la imposibilidad de aclarar, corregir, completar y ya de manera amplia subsanar la demanda por parte del promovente del Juicio Contencioso Administrativo, que es la hipótesis que planteamos en el presente trabajo y por consecuencia, la esencia y el espíritu dogmático del Principio procesal de Igualdad de las Partes no existe, ya que el contribuyente queda en total indefensión frente al poder público del Estado, porque dicha situación no le permite absurdamente y para efectos del proceso, la restitución de sus garantías y derechos, así como la corrección de sus fallas cometidas, ya que como lo hemos venido argumentando y sosteniendo, todo proceso debe tener como finalidad última la satisfacción de las pretensiones que una parte esgrime frente a

la otra para buscar siempre la justicia para quien le asista conforme a la norma jurídica preestablecida.

Luego entonces y de conformidad con estas conclusiones, en el juicio fiscal el contribuyente debe siempre tener la impecabilidad e infalibilidad en su actuación, porque solamente tiene un plazo de 45 días fatales para probar su verdad en el juicio, ya que de lo contrario, no tiene posibilidad alguna de corregir sus errores y omisiones; pero el FISCO Federal sí lo puede hacer, porque tiene un término de cinco años a partir de una resolución favorable al particular para impugnar la misma y más aún, teniendo en su poder todos los elementos necesarios para preparar impecablemente de fondo y forma su defensa, tiene amplias posibilidades de ganar el caso.

El entonces Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, Leopoldo Rolando Arreola Ortiz, confirma las ideas anteriores señalando lo siguiente:

(...)

*“En efecto, perfectamente se puede considerar que toda ilegalidad de una resolución de las impugnadas ante este Organismo jurisdiccional, proviene de una falla del funcionario, en la aplicación o interpretación de la ley, por lo que resulta absurdo, que en un proceso en el cual se parte del reconocimiento de la viabilidad de nuestras autoridades y se tiene por objeto la corrección de las fallas cometidas, se pretenda que el sujeto afectado con dicha falla, sea por su parte infalible en su actuación ante este Tribunal, sin posibilidad alguna de corregir sus errores u omisiones”.*¹⁴²

(...)

¹⁴² ARREOLA ORTIZ, Leopoldo. *“El Procedimiento Contencioso Administrativo”*, Tercera Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación. Fideicomiso para promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, Agosto de 1992, pág. 134.

Por lo anterior, tanto para los efectos dentro del proceso en el Juicio Contencioso Administrativo como el desarrollo que debe tener el mismo Contencioso Administrativo, deben darse las mismas concesiones, los mismos derechos y oportunidades, debido a que también la autoridad administrativa no es infalible ni en sus actuaciones procesales ni en resoluciones definitivas. Es decir, también se equivoca y por consiguiente, debe existir siempre un juicio de valor o una figura como la prevención, para determinar que las partes en disputa son iguales, en el sentido de que deben ser tratadas como iguales, en proporción a su desigualdad, ya que como suele suceder comúnmente dentro del juicio fiscal y administrativo, que el afectado es una persona física que con base en las leyes y en disposiciones escritas como las normas jurídicas, acude ante un órgano jurisdiccional para buscar protección a sus garantías individuales; mientras que la autoridad fiscal y administrativa con todos los elementos posibles a su alcance, muchas veces la norma jurídica también le favorece su posición frente a cualquier proceso y por lo tanto, puede manejar la situación a su favor impidiendo como hemos mencionado antes el debido proceso legal que es lo que el principio de igualdad procesal de las partes tiene como idea fundamental.

La Licenciada Karla Pérez Portilla, al respecto refiere:

“La igualdad precede a los derechos, es decir, primero debe existir un juicio anterior, donde se explique la característica relevante que determinaría la igualdad de las personas y la manera que deben ser tratadas en consecuencia. Ese enunciado antecedente en la forma de un derecho, puede revestir una libertad, una prerrogativa, un privilegio, una exención o alguna inmunidad que puede ser absoluta o relativa, pero siempre es a partir de él, que puede determinarse cómo deben ser tratadas las personas.

(...)

El criterio debe estar plasmado en una norma para que entonces pueda arguirse que, en virtud de ubicarse en tal o cual supuesto, las personas que comparten el criterio relevante deben tratarse de manera igual o bien, que por la carencia del criterio relevante establecido en la norma, se debe ser tratado de manera desigual y en ambos casos, se estará dando a cada quien lo suyo.

(...)

*Por eso, la igualdad no solo es un juicio valorativo, sino es en sí mismo un principio universal en todo proceso, porque marca el criterio que rige la conducta a seguir en determinadas situaciones y permea al ordenamiento jurídico en su conjunto cuando unifica a los sujetos en la titularidad de aquellos derechos que, en cuanto reconocidos y garantizados a todos y en igual medida, son llamados universales y fundamentales, por lo que, la igualdad es entonces un principio normativo sobre la forma universal de los derechos que se han convenido sean fundamentales: derecho a la vida, a la propiedad, derechos políticos, sociales y de un justo proceso”.*¹⁴³

Esta igualdad de la que se nos habla (que es la que debe prevalecer dentro del Juicio Contencioso Administrativo) es la igualdad jurídica de las partes, donde los contendientes tienen idéntica oportunidad para manifestar sus argumentos y sin que exista de por medio algún tipo de discriminación, es decir, esta igualdad jurídica debe denotar en toda norma fiscal y administrativa “una obligación jurídica de tratar a todas las personas con las mismas leyes sin distinción, destruyendo así el privilegio de unos cuantos y que a su vez no quede de lado alguno de discriminación”.¹⁴⁴

¹⁴³ PEREZ PORTILLA, Karla. Principio de Igualdad: alcances y perspectivas. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, 2005, págs 12 a 15.

¹⁴⁴ *Ibid* pág. 44.

Sin embargo, comprobamos que no existe esta igualdad de carácter jurídico que debe prevalecer en toda disposición legal; sobre todo en el procedimiento fiscal, particularmente en el artículo 14 penúltimo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, debido a que contraviene gravemente lo señalado por los artículos 14 y 17 de nuestra constitución como lo veremos a continuación:

Por lo que se refiere al primer caso (artículo 14 constitucional), contraviene la garantía de audiencia y, por otra parte, el principio de igualdad procesal de las partes, porque en este caso el proceso fiscal establece que al omitirse la resolución a impugnar, conceptos de impugnación o domicilio fiscal como elementos que dan origen a la controversia o más aún, en el caso de que por alguna situación o circunstancia estos elementos estuviesen incompletos o incorrectos, automáticamente por no cumplimentarse esta situación para conformar la litis, se deja en estado de indefensión al particular al desechar la demanda de nulidad por improcedente, ya que este formulismo que se viene arrastrando desde el año de 1989 a la fecha, otorga una concesión a la autoridad fiscal y administrativa debido a que no se lleva a cabo el juicio por esta inconsistencia legal y por supuesta falta de elementos y que en consecuencia, le causa un agravio directo al gobernado porque le impide no solo corregir, aclarar o completar su demanda, ni siquiera puede ser oído y vencido en el mismo juicio.

En el segundo caso, se contraviene lo dispuesto en el artículo 17 constitucional que refiere a la garantía de seguridad jurídica, ya que derivado de la no posibilidad de aclarar, corregir, completar o subsanar la demanda, el gobernado no tiene un libre acceso a la justicia, es decir, toda vez que el Juicio Contencioso Administrativo tiene una serie de obstáculos y disposiciones legales inoperantes y muchas de ellas incoherentes como lo señalado en el penúltimo párrafo del multicitado artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, causan molestia a la esfera jurídica del gobernado y

no puede por lo tanto hacer valer su derecho de ser oído y vencido en juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y recibir una justicia pronta, completa, imparcial y expedita; así pues, permanece en un constante estado de incertidumbre jurídica y no tiene un “acceso efectivo y tangible a la justicia”¹⁴⁵ como finalidad primordial en todo proceso.

Por lo tanto, no existe una igualdad jurídica en la aplicación de la ley en materia fiscal y administrativa. En este sentido, no se trata de que la ley sea exclusiva para unos cuantos, como en el caso de dichas autoridades, sino que sea general la aplicación de la misma y que imparta justicia sin ningún tipo de excepción y sin consideración de ninguna especie; debe aplicarse correctamente y sin ningún tipo de distinción, porque entonces se rompe el principio de igualdad procesal de las partes, en virtud de que la ley fiscal y administrativa ofrecen una actuación injusta y arbitraria en la aplicación de sus preceptos legales, porque como lo hemos venido argumentando y fundamentando, la autoridad fiscal y administrativa cuenta con mayor tiempo y consecuentemente los elementos para poder obstaculizar la justicia pronta, completa, expedita y sobretodo imparcial para el contribuyente y por ende, no existe un límite a la actuación unilateral de dicha autoridad como lo sería para tal caso la figura jurídica de la prevención.

“Así se tendría que en la aplicación de la ley puede existir violación del principio de igualdad, cuando un mismo precepto se aplique en casos iguales con notoria desigualdad por motivaciones arbitrarias (esto es, no fundadas ni motivadas en razones jurídicamente

¹⁴⁵ Consiste en la posibilidad de ser parte de un proceso, promover una actividad jurisdiccional y que cumplidos los requisitos procesales, se obtiene una decisión que resuelve las pretensiones deducidas y con la finalidad de que esas instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable para dirimir cualquier conflicto, siempre y cuando las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan, encuentren sustento en los diversos principios o derechos consagrados por la Constitución. Cfr. **Las Garantías de Seguridad Jurídica**. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 3ª. reimpresión, México. 2004, págs. 104 y 105.

atendibles) o con apoyo en alguna de las causas de discriminación explícita o genéricamente incluida en la Constitución.

*La violación del principio de igualdad, se conecta con la arbitrariedad de tales criterios, es decir, se hace depender de que éstos produzcan una desigualdad arbitraria por injustificada, bien sea porque se trate de una desigualdad expresamente prohibida, bien porque se apoye en una diferencia de trato basada en circunstancias personales o de otra índole a las que el legislador haya dado relevancia jurídica, de modo que la responsabilidad es compartida; por un lado, por defecto de la ley y por otro, al momento de su aplicación”.*¹⁴⁶

Derivado de lo anterior, así es el caso del artículo 14 penúltimo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. En dicho precepto legal, existe una distinción, que, sin fundamentación ni motivación hace que nuestra hipótesis sea mas clara y comprobable, porque el Juicio Contencioso Administrativo como medio de defensa para lo que fue creado ya no tutela la legalidad en los actos de la administración, ya no otorga al gobernado protección contra los actos de autoridad administrativa, ya no es un proceso sencillo como anteriormente solía serlo, donde el contribuyente afectado en sus garantías individuales, realizaba posicionamientos sobre ese interés jurídico afectado y le permitía recabar las pruebas necesarias y convenientes para probar su verdad en juicio, aún y cuando podía corregir o aclarar el error sin mayores formalidades; ya no le otorga seguridad y certeza jurídica para revertir la ilegalidad del acto administrativo de la autoridad fiscal, perdiendo toda eficacia procesal para normar el proceso, por lo que el Juicio Contencioso Administrativo, con las diversas reformas promovidas y ejecutadas por el legislador a su entero capricho, se apartó de la esencia para lo cual fue creado, es decir, para conformar cuestiones equitativas entre las partes y se ponen obstáculos que impiden que sea un proceso sencillo y claro.

¹⁴⁶ PEREZ PORTILLA, Karla. Op. Cit. pág. 73.

Por lo antes expuesto, el artículo 14 penúltimo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que hace referencia al desechamiento de la demanda por improcedente en el Juicio Contencioso Administrativo, no solo contraviene los postulados doctrinarios del principio procesal de igualdad de las partes como ya hemos apuntado, sino que además, dicho párrafo en lo conducente es inconstitucional porque es violatorio a las garantías de audiencia y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 17 de la propia carta magna. Al efecto, sustentan con mayor claridad y precisión nuestros argumentos y razonamientos mencionados con anterioridad, las siguientes tesis, las cuales, fueron elaboradas cuando se encontraba vigente el artículo 208 derogado del Código Fiscal de la Federación (actualmente artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), que hacen más notorio esta anomalía en la ley y las cuales, dicen lo siguiente:

DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTICULO 208, ULTIMO PARRAFO, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, VIOLA EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.

El artículo 208 último párrafo del Código Fiscal de la Federación al establecer que el Magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II, III y VI del citado precepto legal, viola el artículo 14 constitucional, no sólo porque se aparta de la naturaleza del Juicio Contencioso Administrativo, que responde a la conveniencia y necesidad de otorgar al gobernado un eficaz medio de defensa en contra de los actos de autoridad administrativa a través de un proceso sencillo en el que el afectado pueda hacer sus planteamientos y aportar sus pruebas sin mayores formalidades, a fin de acreditar la ilegalidad del acto administrativo que la autoridad puede preparar durante muchos años y que goza de una presunción legal de validez, sino además porque al eliminar la prevención para regularizar la demanda, que estuvo vigente

desde la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y que impera en la mayoría de las legislaciones procesales de México, establece una consecuencia desproporcionada a la omisión en que pueda incurrir el demandante rompiendo el equilibrio entre las partes y dejando indefenso al gobernado al impedirle alegar y probar en contra del acto administrativo, así como el obtener una resolución que dirima las cuestiones debatidas, violando así las formalidades esenciales del procedimiento que debe reunir todo juicio previo a un acto privativo.¹⁴⁷

Amparo directo en revisión 628/95. Marco Antonio Lau Dan. 25 de septiembre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretaria: Rosa Elena González Tirado.

De lo anterior, podemos decir que se puntualiza claramente que el último párrafo del artículo 208 derogado del Código Fiscal de la Federación (actualmente artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), viola la garantía de audiencia, el cual, es un medio jurídico de protección del gobernado y que le otorga el derecho de ser oído y vencido en juicio, derecho universal que prevalece en cualquier materia de nuestro Derecho Positivo. Así pues, al quebrantar este artículo lo concerniente al Principio de Igualdad de las Partes, impide al particular no solo su legítima defensa, sino que por la presunción de legalidad que tiene la autoridad administrativa y fiscal, tampoco puede desvirtuar el acto administrativo que le causa perjuicio y automáticamente, queda en estado de indefensión.

DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. DESECHAMIENTO. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 208, ULTIMO PARRAFO DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION VIGENTE HASTA EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO.

¹⁴⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis P/JJ. 8/96. Tomo III, Febrero de 1996, pág. 14.

El artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, último párrafo vigente hasta el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, al disponer que cuando se omitan los datos previstos en la fracción I, entre otros el domicilio fiscal, el Magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta, está determinando una consecuencia desproporcionada a la omisión formal en que pueda incurrir el demandante y con la cual le impide defenderse, alegar y probar lo que a su derecho convenga, así como el obtener el dictado de la resolución que dirima las cuestiones debatidas y se aparta de los principios fundamentales garantizados a través del debido proceso legal y viola el artículo 14 constitucional, pues está determinando, una consecuencia que no guarda proporción con la omisión formal en que puede incurrir el demandante, rompiendo el equilibrio entre las partes e impidiendo al gobernado alegar y probar en contra del acto de autoridad administrativo, dejándolo así en estado de indefensión, por eliminar la prevención que constituye una forma procesal elemental de defensa y oportunidad para el adecuado ejercicio de los derechos del gobernado. Por ello, tal precepto viola las formalidades esenciales del procedimiento, como parte integrante de la garantía de audiencia consagrada en el citado precepto constitucional. No es obstáculo para la anterior conclusión el que pudiera argumentarse que dicha reglamentación en el aspecto que nos ocupa, obedece a la pretensión del legislador de abreviar el procedimiento para lograr una justicia pronta y expedita, como lo exige el artículo 17 constitucional, porque dicho principio no justifica el establecimiento de una disposición secundaria violatoria de otra, pues la celeridad en la impartición de justicia debe obtenerse a través de procedimientos que garanticen una efectiva defensa. Si tal celeridad pretende lograrse a través de medidas que obstaculicen e impidan defenderse previamente a un acto privativo, se viola la garantía de audiencia, no obstante que ésta

y la garantía de justicia pronta y expedita deben conjugarse y, por lo mismo respetarse en cualquier procedimiento.¹⁴⁸

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO. Amparo directo 727/95. Servicios Corporativos Edel, S.A. de C.V. 5 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonso Cruz Sánchez. Secretaria: Myrna C. Osuna Lizárraga. Amparo directo 692/95. Desarrollos Integrales Ditte, S.A. de C.V. 11 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Faustino Cervantes León. Secretario: José A. Araiza Lizárraga. Amparo directo 732/95. Arrendadora Castellanos, S.A. de C.V. 20 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Faustino Cervantes León. Secretaria: María Lourdes Colio Fimbres.

La tesis antes transcrita, menciona que constituye el desechamiento de la demanda, la omisión del domicilio fiscal del promovente de la acción de nulidad. Al efecto, el Primer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, sostiene que es violatorio a la garantía de audiencia y al Principio de Igualdad de las Partes, porque el legislador quiso automáticamente y sin fundamento alguno que se desechara la demanda cuando no se contuviera el domicilio fiscal, como medida unilateral para abreviar la secuela procedimental y obstaculizar el debido proceso legal en el Juicio Contencioso Administrativo.

DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTICULO 208, IN FINE, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, VIGENTE HASTA 1994, VIOLA EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.

Toda vez que la presentación de la demanda tiene como efecto primordial interrumpir la caducidad de la acción ejercitada, al desecharse la demanda respectiva por omitir indicar en ella el domicilio fiscal, se viola la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante que el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, en su último párrafo, vigente hasta 1994, establecía que cuando se omitiera indicar en la demanda el domicilio fiscal de la accionante, el Magistrado instructor desearía por improcedente la demanda interpuesta; pues al

¹⁴⁸ **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis V.1º. J/7. Tomo IV, Agosto de 1996, pág. 409.**

quitar al afectado el derecho de hacer valer su acción ante el órgano jurisdiccional, así como la posibilidad de interrumpir el término para que tal acción caduque, es inconcuso que la ley debe prever la oportunidad de defensa y proporcionar al particular los elementos que le permitan formularla en forma adecuada, oportunidad que se traduce en el requerimiento por parte del Magistrado instructor, con el objeto de que el actor subsane la omisión en que hubiese incurrido, dentro de un plazo cierto; de tal suerte, que al no otorgar al particular la oportunidad de subsanar su demanda, tal proceder resulta violatorio de la garantía de audiencia al impedir al particular defenderse en contra del acto administrativo.¹⁴⁹

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO. Amparo directo 229/96. José Adolfo Sánchez de Hoyos. 11 de abril de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: María del Pilar Parra Parra. Secretaria: María de los Angeles Peregrino Uriarte. Amparo directo 259/96. Mario Mendivil Lara. 25 de abril de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro Rivera. Secretario: Ramón Parra López.

Al igual que la tesis anterior, la ausencia de domicilio fiscal en la demanda, es elemento para desecharla por improcedente. No obstante, esta tesis aislada sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado, sostiene que además de ser violatorio al Principio de Igualdad de las Partes y a la garantía de audiencia, provoca que no pueda interrumpir el término de 45 días para que la acción de nulidad sea tramitada y desarrollada hasta su total conclusión.

**CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. EL ARTÍCULO 208
ULTIMO PÁRRAFO ES INCONSTITUCIONAL, AL NO
CONTENER UN REQUERIMIENTO PREVIO AL
DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA DE NULIDAD.**

El artículo 14 de nuestra Constitución, consagra la garantía de audiencia al disponer que “Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos,

¹⁴⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis P./J. 8/96. Tomo III, Febrero de 1996, pág. 15.

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". Los bienes jurídicos que tutela esta garantía son: la vida, la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos del gobernado; es a través de este concepto derechos como la garantía de audiencia adquiere gran alcance tutelar en beneficio del particular pues dentro de su connotación se comprende cualquier derecho. Nuestro más alto Tribunal interpretando el alcance de la garantía de audiencia para tutelar los derechos del gobernado ha sostenido que todos ellos están protegidos por el artículo 14 constitucional. La garantía en análisis se integra a su vez por cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, necesariamente concurrentes; una de ellas es la relativa a las "formalidades esenciales del procedimiento", que si bien, la Carta Magna no especifica cuáles son esas formalidades que deben considerarse esenciales, es claro que no quiso dejar al Poder Legislativo la facultad de establecer cualquier proceso con plena libertad; la Suprema Corte de Justicia, ha señalado que un juicio reunirá en su desarrollo las formalidades esenciales del procedimiento si las leyes que lo organicen reúnen estos requisitos fundamentales; que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirán en caso de que prospere la acción intentada y que se dé la oportunidad de presentar sus defensas. Por lo que la Suprema Corte ha llegado a la conclusión de que toda ley ordinaria que no consagra la garantía de audiencia en favor de los particulares, debe declararse inconstitucional; además, para que la audiencia sea debida y real la autoridad no solamente esta obligada a oír al administrado y a recibir sus pruebas sino además a proporcionarles todos los elementos

que el permitan formular debidamente su defensa. Pues bien el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación en su último párrafo dispone “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”, para determinar si tal disposición es contraria al texto del artículo 14 constitucional es necesario precisar primero, si al desechar la demanda por improcedente en términos de este artículo se priva al particular de algún derecho. La presentación de la demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación tiene como principal y primer efecto interrumpir la caducidad de la acción anulatoria; luego entonces cuando se desecha la demanda por improcedente por omisión de estos requisitos previstos en dicho artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, se priva al afectado del derecho del ejercicio de la acción ante el Tribunal Fiscal, así como del derecho de interrumpir el término para que tal acción caduque, por ello, es claro que ante la privación de un derecho y previamente al ordenar el acuerdo desechatorio, la norma jurídica debe prever la oportunidad de defensa y proporcionar al sujeto todos los elementos que le permitan formularla debidamente. Oportunidad que se traduce en el requerimiento por parte de la autoridad jurisdiccional, a fin de que el actor subsane la omisión en que hubiere incurrido; ésta la extensión y el significado que este órgano colegiado considera debe tener la garantía de audiencia, es decir, al establecer la Suprema Corte de Justicia que ésta comprende “la oportunidad que se dé al gobernado de presentar sus defensas”, tal determinación debe entenderse como el proporcionar al particular todos los elementos que le permitan formular debidamente su defensa, según lo ha sostenido este Tribunal, por lo que es irreparable el perjuicio que puede ser causado por el desechamiento de la demanda por

improcedente, porque no existe la oportunidad del requerimiento mencionado. Por ello, las consideraciones anteriores, evidencian la inconstitucionalidad del texto del último párrafo del artículo 208 del Código Fiscal de la Federación al prever la privación de un derecho del gobernado sin otorgarle la oportunidad de defensa que ordena el artículo 14 de nuestra Carta Magna.¹⁵⁰

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 1213/91.- Telefonía y Conmutación Digital, S.A. de C.V.- 21 de noviembre de 1991.- Mayoría de votos.- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.- Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

Finalmente la tesis referida, sostiene que la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional, tutela los bienes jurídicos de la vida, libertad, propiedad, posesión y sobretodo los derechos del gobernado. Entre esos derechos que tiene el particular, se encuentra el que en todo proceso donde se vea involucrado, debe ser oído y vencido en juicio y que a su vez, es una formalidad esencial del procedimiento. Al efecto, si existe una disposición legal donde el gobernado no es oído y vencido en juicio, si no cumple con una formalidad esencial del procedimiento y finalmente, no existe equidad procesal entre las partes al desarrollarse ese juicio, esa disposición debe declararse inconstitucional porque priva al gobernado de una defensa adecuada, oportuna y equitativa. Y el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación que es el antecedente del artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que se encuentra actualmente vigente y de acuerdo con lo anterior, es inconstitucional por estas situaciones mencionadas.

Así lo anterior, las tesis antes transcritas, demuestran claramente el porqué debe modificarse el penúltimo párrafo del citado artículo 14 de la referida Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; a su vez, se confirma

¹⁵⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. 8va. Época. Tomo X, Agosto de 1992, págs. 534 a 536.

con las hipótesis señaladas en párrafos anteriores, que el proceso fiscal y administrativo no solo es inconstitucional en tratándose de la presentación de la demanda, particularmente en la omisión de los requisitos que dan viabilidad al Juicio Contencioso Administrativo que ya hemos hecho mención en diversas ocasiones, sino que denota desigualdad procesal, porque existe una distinción y sin razón en ciertos elementos que la ley permite subsanarlos; por lo tanto y atendiendo los criterios atinados por algunos de nuestros Tribunales en diversos momentos, no deben existir obstáculos en la impartición de justicia, ya que, si en otras materias existe la figura jurídica de la prevención, es imperativo que la misma, nuevamente vuelva a considerarse e insertarse en la legislación fiscal y administrativa, independientemente del supuesto interés público que pueda llegar a defenderse. Así pues, debe protegerse en todo momento el derecho del actor de permitírsele subsanar cualquier deficiencia de su escrito de demanda.

En el presente trabajo, se realizó un análisis exhaustivo y profundo de cómo sin motivación ni fundamentación alguna, el Juicio Contencioso Administrativo a capricho unilateral del legislador y con consentimiento expreso de nuestras autoridades administrativas y fiscales, violentaron conjuntamente desde hace mucho tiempo el principio procesal de igualdad de las partes, que fue la mayor característica que lo distinguió durante mucho tiempo.

A su vez, se pone en evidencia no solo la enorme desigualdad procesal de las partes, sino la ineficacia y en muchas ocasiones la inviabilidad del trámite del Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dando como consecuencia la inaplicación de sus normas, las cuales, actualmente rigen y regulan la justicia fiscal y administrativa y se denota sobretodo a nivel constitucional, porqué hasta el momento no se ha procurado reformar los apartados correspondientes para que vuelva a prevalecer el régimen fiscal sencillo, expedito y eficaz.

Por lo que proponemos que nuevamente el legislador restaure la figura jurídica de la prevención, puesto que es un principio fundamental y básico de la justicia, ya que permite a todos por igual tener las mismas oportunidades, sobretodo, cuando estas mismas concesiones hacen que impere siempre el Estado de Derecho que se ha encontrado ausente en esta materia hace ya mucho tiempo.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El primer cuerpo legal del que se tiene referencia histórica acerca de la instauración del Juicio Contencioso Administrativo, lo encontramos en la promulgación de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo (Ley Lares).

SEGUNDA.- Con la promulgación y vigencia de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se concibió por primera vez al Juicio Contencioso Administrativo como un medio de defensa idóneo, viable, claro y sobretodo equitativo entre las partes, para el desarrollo del proceso fiscal que permitía al particular allegarse de los medios necesarios para obtener una pronta y eficaz impartición de justicia.

TERCERA.- Desde la Ley de Justicia de 1936 hasta el Código Fiscal de la Federación de 1967, se contempló siempre la figura jurídica de la **PREVENCIÓN**, que permitía al promovente de la acción de nulidad aclarar, corregir y completar su escrito de nulidad, cuando éste fuera obscuro, irregular o incompleto.

CUARTA.- El fundamento constitucional que da origen al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su actividad jurisdiccional dentro del ámbito contencioso administrativo, lo encontramos en el artículo 73 fracción XXIX-H de nuestra Carta Magna.

QUINTA.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue un Tribunal de anulación, el cual, es competente para conocer resoluciones definitivas que emitan autoridades fiscales y administrativas federales competentes, que no admitan recurso administrativo alguno, o bien, cuando dicho recurso sea optativo.

SEXTA.- El Principio de Contradicción es uno de los más importantes del proceso, el cual permite a la parte ofendida defenderse con hechos, pruebas y argumentos de derecho ante autoridad judicial contra cualquier acción promovida por su contraparte.

SEPTIMA.- La Igualdad de las Partes, es el principio procesal más importante que debe imperar en todo juicio en general, ya que reconoce igualdad de circunstancias, de posibilidades y de derechos de los contendientes, que además, busca una adecuada resolución.

OCTAVA.- El Principio de Probidad, hace que todo proceso llevado a cabo ante una autoridad judicial, se conduzca con apego al sentido literal de la norma jurídica y conmina a los contendientes a actuar de buena fe, honradez y con verdad al momento de proceder en un juicio.

NOVENA.- El Principio de Seguridad Jurídica, es también uno de los principios rectores del proceso; manifiesta que el Estado, a través de sus tribunales constitucionales, debe efectuar la impartición de justicia, misma que será pronta, completa, imparcial, gratuita y expedita.

DECIMA.- El Juicio Contencioso Administrativo, es el medio de defensa que tienen los particulares afectados por una resolución o acto de carácter administrativo, donde el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como órgano de control jurisdiccional tiene la potestad para declarar la validez o nulidad de dicha resolución o acto administrativo.

DECIMA PRIMERA.- En el Juicio Contencioso Administrativo existen tres partes: el actor, quien solicita la restitución de sus derechos afectados a su esfera jurídica; el demandado, a quien se le exige dicha restitución en dicho proceso y el tercero, quien tiene interés jurídico en el proceso.

DECIMA SEGUNDA.- La Improcedencia en el Juicio Contencioso Administrativo, se establece a partir de la imposibilidad jurídica que tiene el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de conocer la acción de nulidad promovida por el demandante.

DECIMA TERCERA.- El sobreseimiento es una determinación que realiza el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, donde manifiesta la inconveniencia de seguir con la tramitación del Juicio Contencioso Administrativo, sea por impedimento para

emitir una resolución, por falta de motivo o desistimiento de alguna de las partes entre otros rubros que el artículo noveno de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo contempla.

DECIMA CUARTA.- A través de la demanda, el particular afectado en sus derechos por un acto o resolución administrativa, realiza formal petición al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que inicie el ejercicio de dicha acción; en la contestación de la demanda, la autoridad fiscal y administrativa tratará de demostrar ante el Tribunal que el acto o resolución administrativa, según sea el caso, es conforme a derecho y con ello, demostrar la improcedencia de los agravios que hizo valer el particular afectado.

DECIMA QUINTA.- Las pruebas en el Juicio Contencioso Administrativo, recaen principalmente en el demandante, porque tiene que probar y acreditar fehacientemente cada uno de los razonamientos positivos que fueron narrados en su escrito de demanda, en razón de la violación que la autoridad administrativa cometió contra el gobernado.

DECIMA SEXTA.- El Cierre de Instrucción, es un acuerdo que emite el Magistrado Instructor donde resuelve que no existen diligencias pendientes por practicar, conminando a las partes a formular sus alegatos, con lo cual, concluye la fase de instrucción del Juicio Contencioso Administrativo.

DECIMA SEPTIMA.- La Sentencia, es la etapa del Juicio Contencioso Administrativo, que pone fin al mismo y resuelve pretensiones de los contendientes e incidentes surgidos a lo largo de dicho proceso, donde se puede reconocer la validez o declarar la nulidad de la resolución impugnada.

DECIMA OCTAVA.- Las formalidades esenciales del procedimiento son determinaciones procesales que de forma imperativa, encausan cualquier proceso hacia una defensa idónea del particular afectado por cualquier ataque, imposición y/o acusación que la autoridad realice de forma unilateral.

DECIMA NOVENA.- El “tener por no presentada una demanda”, opera en los casos en que no se reunieron los requisitos esenciales y formales que establece el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; concepto distinto de “desechar la demanda por improcedente”, ya que en este último, se alude a las causales de improcedencia referidas en el artículo 8º de la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

VIGESIMA.- A partir de la vigencia del Código Fiscal de la Federación de 1981, hasta la actual Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se ha afectado el proceso del Juicio Contencioso Administrativo y se ha vuelto complejo, impreciso y lleno de formalismos jurídicos, incluso con elementos obsoletos y arbitrarios que no garantiza la equidad entre las partes.

VIGESIMA PRIMERA.- Con la vigencia y promulgación del Código Fiscal de la Federación de 1981, ya no se permite aclarar, corregir o completar una demanda de nulidad; así, de forma inexplicable y unilateral, desapareció parcialmente la figura jurídica de la **PREVENCIÓN** refiriéndonos particularmente a tres requisitos esenciales de la demanda como son el nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones, los conceptos de impugnación y la resolución que se impugna, es decir, actualmente las fracciones I, II y VI del artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

VIGESIMA SEGUNDA.- Nuestros Tribunales en diferentes momentos, se han pronunciado respecto del artículo 208 derogado del Código Fiscal de la Federación como inconstitucional, por lo que siguiendo el mismo razonamiento, nosotros consideramos que actualmente el artículo 14 penúltimo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo también resulta inconstitucional, en virtud de que infringe la garantía de audiencia y los principios procesales de igualdad de las partes y de seguridad jurídica.

VIGESIMA TERCERA.- Es conveniente contemplar nuevamente la figura jurídica de la **PREVENCIÓN** y que sea aplicable para todos y cada uno de los requisitos que debe

contener la demanda de nulidad, específicamente para tres en particular que han sido omitidos a lo largo de las diversas reformas que ha sufrido nuestra legislación fiscal y que son los más importantes: el nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones, la resolución que se impugna y los conceptos de impugnación que se encuentran en las fracciones I, II y VI respectivamente del artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que con ello se le permitirá al actor nuevamente aclarar, corregir y completar su demanda.

VIGESIMA CUARTA.- Por lo antes expuesto, se propone que debe reformarse el penúltimo párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para quedar redactado en los términos que se señalan a continuación:

ARTÍCULO 14.-

La demanda deberá indicar:

I a VIII (...)

“Cuando se omita cualquiera de los requisitos contenidos en el presente artículo, el Magistrado Instructor deberá prevenir al actor para que en el término de CINCO DÍAS, proceda a aclarar, corregir o completar su demanda. La notificación que ordene este acuerdo, deberá realizarse personalmente, sea cuando haya señalado domicilio en cualquier parte de la república, o cuando haya señalado domicilio dentro de la circunscripción de la Sala Regional competente, apercibido que en caso de no hacerlo, transcurrido dicho término, el Magistrado Instructor tendrá por no presentada la demanda”.

BIBLIOGRAFIA

ARELLANO GARCIA, Carlos. Teoría General del Proceso. 13ª. Ed., Porrúa, México. 2004.

ARMIENTA CALDERON, Gonzalo M. Teoría General del Proceso. Instituciones y Categorías Procesales. Porrúa, México, 2003.

ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. Porrúa, Textos Universitarios, México, 1977.

ARREOLA ORTIZ, Leopoldo Rolando. La Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación. Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco Años. Departamento Publicaciones Amores, México, 1983.

ARREOLA ORTIZ, Leopoldo Rolando. El Procedimiento Contencioso Administrativo. 3ª. Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación. Fideicomiso para promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, México, 1994.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 38ª. Ed., Porrúa, México, 2005.

CARPISO, Jorge. Estudios Constitucionales. 8ª. Ed., Editorial Porrúa en conjunto con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003.

CARNELUTI, Francisco. Instituciones del Proceso Civil. Ediciones Jurídicas Europa América, Volúmen I, Buenos Aires Argentina, 1989.

CARRILLO FLORES, Antonio. La Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años, Departamento de Publicaciones Amores, México, 1982.

CASTILLO DEL VALLE, Alberto del. Garantías del Gobernado. Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México, 2003.

CASTILLO DEL VALLE, Alberto del. Primer Curso de Amparo. Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México, 1998.

CONTRERAS CASTELLANOS, Julio César. Las Garantías Individuales en México. Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.

COUTURE, Eduardo J. **Estudios de Derecho Procesal Civil. Tomo II.** De Palma Editores, Buenos Aires Argentina, 1978.

De PINA, Rafael. **Instituciones de Derecho Procesal Civil.** 22ª Ed., Porrúa, México, 1996.

De PINA, Rafael y De PINA VARA, Rafael. **Diccionario de Derecho.**, 32ª Ed., Porrúa, México, 2003.

DORANTES TAMAYO, Luis. **Teoría General del Proceso.** 9ª. Ed., Porrúa, México, 2004.

ESQUIVEL VAZQUEZ, Gustavo A. **El Juicio de Lesividad y otros Estudios.** 2ª. Ed., Porrúa, México, 2004.

FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo.** 43ª. Ed., Porrúa, México, 2003.

FIX ZAMUDIO, Héctor. **Contencioso Administrativo.** Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, Porrúa, México, 1985.

FIX ZAMUDIO, Héctor. **Introducción a la Justicia Administrativa en el ordenamiento mexicano.** Colegio Nacional, México, 1983.

GARCIA PADILLA, Miguel Ángel. **El debido proceso legal en la Justicia Administrativa Institucional.** Cuarta Reunión de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación. Fideicomiso para promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, México, 1996.

GOMEZ LARA, Cipriano. **Teoría General del Proceso.** 10ª. Ed., Oxford, México, 2004.

GONZALEZ PEREZ, Jesús. **Derecho Procesal Administrativo Mexicano.** 2ª. Ed., Porrúa, México, 1997.

GONZALEZ PEREZ, Jesús y VAZQUEZ ALFARO, José Luis. **Derecho Procesal Administrativo Federal.** Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Porrúa, México, 2007.

HEDUAN VIRUES, Dolores. **Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación.** Publicaciones de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal (Asociación Nacional de Abogados), México, 1971.

ITURBE RIVAS, Arturo. **Elementos de Derecho Procesal Administrativo.** Porrúa, México, 2004.

KAYE J., Dionisio y KAYE TRUEBA, Christian. **Nuevo Derecho Procesal Fiscal.** Themis, México, 2002.

LOMELI CERESO, Margarita. **Justicia Administrativa: Revisión de los principales problemas de la estructura del Juicio de Nulidad.** Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas A.C., Trillas, 7ª. Reimpresión, México, 1998.

LUCERO ESPINOZA, Manuel. **Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal.** 7ª. Ed. Aumentada, Porrúa, México, 2002.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. **De lo Contencioso Administrativo. De Anulación o de Illegitimidad.** 8ª. Ed., Porrúa, México, 1999.

MORALES LOPEZ, Gabriel. **Justicia Administrativa: Comentarios sobre el Juicio de Nulidad.** Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C., Trillas, 7ª. Reimpresión, México, 1998.

NAVA NEGRETE, Alfonso y SANCHEZ GOMEZ, Narciso. **Justicia Administrativa en México.** Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. (FUNDAP), Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2002.

OVALLE FABELA, José. **Derecho Procesal Civil.** 8ª. Ed., Oxford, México, 2003.

OVALLE FABELA, José. **Teoría General del Proceso.** 6ª. Ed., Oxford, México, 2005.

PALLARES, Eduardo. **Apuntes de Derecho Procesal Civil.** 2ª. Ed., Editorial Botas, México, 1964.

PALLARES, Eduardo. **Diccionario de Derecho Procesal Civil.** 6ª Ed., Porrúa, México, 1970.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. **Diccionario para Juristas.** Ediciones Jurídicas Mayo, Sociedad de Responsabilidad Limitada, México, 1981.

PEREZ PORTILLA, Karla. **Principio de Igualdad: alcances y perspectivas.** Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2005.

PONCE GOMEZ, Francisco y **PONCE CASTILLO**, Rodolfo. **Derecho Fiscal**. 10ª. Ed., Editorial Banca y Comercio S.A. de C.V., México, 2005.

PORRAS Y LOPEZ, Armando. **Derecho Procesal Fiscal (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia)**. Textos Universitarios S.A. de C.V., México, 1969.

ROCCO, Ugo. **Teoría General del Proceso Civil**. Traducción Felipe de J. Tena Ramírez, Porrúa, México, 1959.

RUEDA DEL VALLE, Iván. **La Negativa Ficta**. 3ª. Ed., Themis, México, 2003.

SANCHEZ PICHARDO, Alberto C. **Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Recursos Administrativos, Juicio de Nulidad, Amparo Administrativo en materia Fiscal**. 3ª. Ed., Porrúa, México, 2001.

SILVA JUAREZ, Ernesto. **El Procedimiento Contencioso Administrativo Federal (Análisis a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo)**, Publicaciones Administrativas Jurídicas y Contables, S.A. de C.V. (PAC), México, 2006.

TREVIÑO GARZA, Adolfo J. **Tratado de Derecho Contencioso Administrativo**. 2ª. Ed., Porrúa, México, 1998.

DICCIONARIOS, REVISTAS JURÍDICAS Y TEXTOS.

DICCIONARIO JURIDICO HARLA. Vol. 4º. Derecho Procesal Civil. Colegio de Profesores de Derecho Procesal Civil. Facultad de Derecho, UNAM. Oxford, México, 1996.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 9ª. Ed., Porrúa, México, 1996.

Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados de la LI y LIII Legislatura.

Diario de los debates del Senado de la República del día 13 de noviembre de 1987 y 28 de abril de 2005.

De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 1936 – 2005. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa. Fideicomiso par promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, México, 2005.

Las Garantías de Seguridad Jurídica. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 3ª. reimpresión, México, 2004.

Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Enero-Abril de 1992. Publicación Bimestral No. 181-182, Tomo XIII.

Revista Investigación Fiscal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Administración General de Impuestos al Ingreso, No. 15, México, 1971.

Revista Trimestre Fiscal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Año 5, No. 21, México, 1984.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Número 45, septiembre de 1991.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Número 87, junio de 1996.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis de la 8ª y 9ª Época del mes de Mayo del año 1992 al mes de Junio del año 2006.

LEGISLACION VIGENTE

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México. 2008.
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Editorial SISTA, México, 2008.
- Ley de Comercio Exterior. Editorial SISTA, México, 2008.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día primero de diciembre del año 2005. Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México. 2008.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 06 de diciembre del año 2007 (abroga la anterior Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre del año 1995).México. 2008.
- Reglamento interno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de fecha primero de enero del año 2004 emitido por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante Acuerdo G/34/2003.