



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

APLICACION DE UN JUICIO SUMARIO
ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA

TESIS
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LIC. EN DERECHO

PRESENTA:
MIRIAM ROMERO OCAMPO

ASESOR: LIC. AGUSTIN TREJO ALCANTARA

FES ARAGON

JULIO 2006



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.

IN MEMORIAM.....2005.- Este trabajo de tesis, se la dedico con todo mi corazón, amor, respeto y admiración, a mi señor padre CESAR MOISES ROMERO VARGAS, que tanto anheló en vida haber visto culminado la realización de esta tesis. Te amo tanto papá, que siempre vas a ser la persona más importante en mi vida, y se que algún día vamos a estar de nuevo juntos. *QEPD*

A la Facultad de Estudios Superiores Aragón, de la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, por haberme dado todo a cambio de nada, y brindarme sus brazos abiertos en vía de la enseñanza y de la cultura que recibí a través de sus profesores y grandes maestros, como son el Maestro Antonio Luna Caballero, Ferrer Vega, Alicia Concepción Rivas García y Flor Beatriz Aguirre Bujan.

A mi madre que a pesar del dolor que hemos pasado, supo ayudarme en los momentos mas difíciles, y darme las fuerzas necesarias para llegar a esta etapa, la más importante de mi vida.

Con todo mi amor a mis hermanos, Cesar y Claudia, por haber compartido muchos momentos y perdonarnos nuestros errores, gracias.

A mis tíos, primos y demás familiares, les doy las gracias por haberme dado los consejos necesarios para salir adelante. En especial, a mi abuelita Conchita y mi tío Moisés, por su apoyo constante.

A mis amigos y compañeros, Laura Moya, Arturo Díaz, Adrián González, Cristian Navarro, Juan Domínguez, Brenda Rojas López, les agradezco su amistad brindada y haber compartido tantos momentos inolvidables. Los quiero de todo corazón.

Le agradezco al Magistrado Julián Casarrubias Pérez, por su amistad, por brindarme sus conocimientos, su apoyo y paciencia, durante todo el proceso del trabajo de investigación.

Gracias Lic. Agustín Trejo Alcántara, por ser mi maestro y asesor, en mi carrera universitaria y por darme todo el apoyo necesario; para llegar a esta etapa de mi vida tan importante.

Gracias Lic. Guillermo León Ríos Cárdenas, por haberme brindado su amistad y ayudarme a estructurar este trabajo con gran dedicación.

Y gracias a todas aquellas personas, que han influido de manera muy especial en mi vida.

INDICE.

	Pág.
INTRODUCCIÓN.	V
CAPÍTULO I. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	
1.1. ANTECEDENTES.....	1
1.1.1. Creación del Tribunal Fiscal de la Federación.....	1
1.1.2. Estructura Inicial del Tribunal Fiscal de la Federación.....	2
1.1.3. Características del Tribunal Fiscal de la Federación.....	3
1.1.4. Justificación Histórica del Tribunal Fiscal de la Federación.....	3
1.1.5. Desarrollo del Derecho Administrativo Francés.....	5
1.1.6. Trascendencia del desarrollo de la Administración Pública Francesa en nuestro Derecho Mexicano.....	7
1.1.7. Constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación.....	7
1.1.8. Opinión del autor en torno al problema de inconstitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación.....	11
1.2. LA NATURALEZA DEL TRIBUNAL FISCAL A LA LUZ DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL.....	12
1.2.1. El Tribunal Fiscal como Organismo de Justicia Delegada.....	12
1.2.2. El Tribunal Fiscal como Organismo Carente de Plena Autonomía.....	13
1.2.3. El Tribunal Fiscal de la Federación como un Organismo Jurisdiccional eminentemente Fiscal.....	16
1.2.4. Características del Procedimiento seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación.....	17
1.3. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN BAJO EL CODIGO FISCAL DE 1938.....	21
1.4. EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y EL CÓDIGO DE 1967.....	26
1.5. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN CONFORME A LA LEY ORGANICA DE 1977.....	32

1.6.	COMPETENCIA (Ley Orgánica).....	35
1.6.1.	Fundamentos teóricos para la creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	35
1.6.2.	Fundamento Constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	37
1.6.3.	Organización del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	41
1.7.	COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.....	43
1.7.1.	Competencia en Razón del Territorio.....	44
1.7.2.	Competencia por Grado.....	49
1.7.3.	Competencia por Materia.....	51
1.8.	ESTADÍSTICAS COMPARATIVAS SOBRE ASUNTOS DE INGRESADOS Y RESUELTOS.....	55
1.8.1.	Informe de 1996 y 1997.....	55
1.8.2.	Informe de 1998.....	55
1.8.3.	Informe de 1999.....	56
1.8.4.	Informe del 2000.....	57
1.8.5.	Informe del 2001.....	57
1.8.6.	Informe del 2002.....	57
1.8.7.	Informe del 2003.....	58
1.8.8.	Informe del 2004.....	58
1.9.	GRAFICAS.....	60

CAPÍTULO II. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

2.1.	PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	73
2.1.1.	Partes en Sentido Material y Formal.....	74
2.1.2.	La Legitimación.....	76
2.1.3.	El Demandante.....	78
2.1.4.	El Demandado.....	80
2.1.5.	El Titular de Dependencia o Entidad de la que Dependa la Autoridad Demandada.....	81
2.1.6.	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	82
2.1.7.	El Tercero Perjudicado.....	83
2.2.	IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	84
2.2.1.	Falta de Interés Jurídico.....	86
2.2.2.	Incompetencia del Tribunal.....	90
2.2.3.	Cosa Juzgada.....	98
2.2.4.	Consentimiento.....	100
2.2.5.	Litispendencia.....	102

2.2.6.	Falta de Definitividad.....	103
2.2.7.	Conexidad.....	104
2.2.8.	Ausencia de Conceptos de Impugnación	106
2.2.9.	Otras Causas de Improcedencia.....	108
2.3.	LA DEMANDA.....	110
2.3.1.	Requisitos de la Demanda.....	114
2.3.2.	Los Documentos de la Demanda.....	121
2.3.3.	La Demanda Irregular.....	129
2.3.4.	La Ampliación de la Demanda.....	131
2.3.4.1.	Negativa Ficta.....	132
2.3.4.2.	Impugnación de Notificaciones.....	136
2.4.	CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.....	138
2.4.1.	El Emplazamiento.....	138
2.4.1.1.	Formas de emplazamiento.....	139
2.4.1.2.	Efectos del emplazamiento.....	144
2.4.2.	Actitudes del Demandado.....	145
2.4.2.1.	Allanamiento.....	146
2.4.2.2.	Excepciones y defensas.....	148
2.4.3.	Excepciones.....	150
2.4.4.	La Incompetencia en Razón del Territorio.....	151
2.4.5.	La Acumulación de Autos.....	154
2.4.6.	Nulidad de Notificaciones.....	155
2.4.7.	Recusación por Causa de Impedimento.....	156
2.4.8.	Excepciones Dilatorios Simples.....	158
2.4.9.	Excepciones Perentorias.....	161
2.4.10.	Defensas.....	161
2.4.11.	La Reconvención.....	163
2.4.12.	La Contumacia.....	166
2.5.	INCIDENTES QUE SE PUEDEN HACER VALER EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO.....	167
2.5.1.	Incidente de Incompetencia por Razón de Territorio.....	170
2.5.2.	Incidente de Acumulación de Juicios.....	173
2.5.3.	Incidente de Nulidad de Notificaciones.....	175
2.5.4.	Incidente de Interrupción por Causa de Muerte, Disolución o Incapacidad.....	178
2.5.5.	Incidente de Recusación.....	178
2.5.6.	Incidente de Suspensión de la Ejecución.....	181
2.5.7.	Incidente de Falsedad de Documentos.....	183
2.6.	PRUEBAS.....	184

2.6.1.	La Carga de la Prueba.....	186
2.6.2.	El Objeto de la Prueba.....	191
2.6.3.	Procedimiento Probatorio.....	196
2.6.3.1.	Ofrecimiento de Pruebas.....	196
2.6.3.2.	Admisión de Pruebas.....	198
2.6.3.3.	Preparación de Pruebas.....	199
2.6.3.4.	Desahogo de Pruebas.....	200
2.6.4.	Medios de Prueba.....	201
2.6.4.1.	La confesional.....	201
2.6.4.2.	La Documental.....	205
2.6.4.3.	La Pericial.....	209
2.6.4.4.	La Testimonial.....	213
2.6.4.5.	La Inspección o Reconocimiento Judicial.....	220
2.6.5.	Valoración de Pruebas.....	224
2.7.	LOS ALEGATOS Y CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN.....	226
2.7.1.	El cierre de instrucción en el Juicio Contencioso Administrativo.....	226
2.7.1.1.	La Substanciación del Juicio.....	226
2.7.1.2.	Término para Formular Alegatos.....	227
2.7.2.	Los Alegatos en el Juicio Contencioso Administrativo.....	229
2.7.3.	En los Alegatos no se Pueden Introducir Elementos Nuevos a la Controversia.....	231
2.7.4.	Los Alegatos deben Tomarse en cuenta en la Sentencia.....	237
2.8.	SENTENCIA.....	239
2.8.1.	Requisitos de las Sentencias.....	241
2.8.2.	Momento de Producir la Sentencia.....	249
2.8.3.	Causas de Sobreseimiento.....	251
2.8.4.	Las Causas de Anulación.....	255
2.8.5.	Efectos de la Sentencia.....	256
2.8.6.	Contenido de la Sentencia.....	264
2.9.	RECURSOS PROCESALES.....	273
2.9.1.	Recurso de Reclamación.....	274
2.9.2.	Recurso de Revisión.....	276
2.9.3.	Otros Medios Impugnativos.....	283

CAPÍTULO III. EL JUICIO SUMARIO.

3.1. CONCEPTOS DEL JUICIO SUMARIO.....	290
3.2. EL JUICIO SUMARIO EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA.....	296
3.1.2. Noción y Orígenes del Juicio Sumario.....	297
3.3. LA APLICACIÓN DEL JUICIO SUMARIO EN OTROS PAISES.....	301
3.4. DIFERENCIAS DEL JUICIO SUMARIO CON OTROS JUICIOS.....	330
3.4.1. Delimitación y Alcance de los Conceptos	331
3.4.2. Diferencias entre el Juicio Sumario y el Juicio Ordinario.....	353
3.4.3. El Proceso Sumario en el Ámbito del Derecho Procesal Administrativo.....	354

CAPÍTULO IV. UN JUICIO SUMARIO EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

4.1. CRITERIOS DE APLICACIÓN DEL JUICIO SUMARIO.....	360
4.1.1. Por Razón de la Cuantía.....	361
4.1.2. Actos que carezcan de Fundamentación y Motivación.....	361
4.1.3. Actos que carezcan de Competencia de la autoridad que emitió el acto impugnado.....	362
4.1.4. Actos contrarios a la Jurisprudencia del Poder Judicial o del Tribunal Superior.....	363
4.2. LAS PARTES EN EL JUICIO SUMARIO.....	363
4.3. LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO SUMARIO.....	364
4.4. LOS TERMINOS DEL JUICIO SUMARIO.....	366
4.4.1. Plazo para Interponer la Demanda.....	366
4.4.2. Plazo para Interponer la Contestación de la Demanda.....	367
Reforma al Código Fiscal de la Federación.....	368
CONCLUSIONES.....	369
BIBLIOGRAFÍA.....	375

INTRODUCCIÓN.

El Tribunal Fiscal de la Federación, nace con una competencia esencialmente en materia Tributaria. Con el transcurrir del tiempo y el crecimiento de la Administración Pública, se le fueron sumando otras áreas competenciales, esto con la reforma de la Ley Orgánica del 30 de diciembre del año 2000, y que originó el cambio de nombre, por lo que, actualmente se le conoce como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que es un Tribunal Administrativo e independiente dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que le confiere la ley para resolver en forma imparcial, completa y oportuna, las controversias establecidas en su Ley Orgánica; que se presentan entre los particulares y las Autoridades Administrativas, generadas por la dinámica de la acción gubernamental.

Entre otras áreas competenciales, que actualmente conoce el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son: controversias en materia Administrativa entre las que destacan, el Otorgamiento de Pensiones, la interpretación de los Contratos de Obra Pública, la aplicación de Tratados y Convenios en materia de Comercio Exterior, los relativos a las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Derechos de Autor, entre otras; y recientemente la Vía Judicial sobre las Resoluciones y Actos a que se refiere la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La confianza que ha generado el Tribunal, tanto en los gobernados como en la autoridad, se advierte en el volumen creciente de asuntos que se someten a su conocimiento, asegurando a las partes que no habrá desviación de la legalidad que no pueda ser corregida.

La responsabilidad, probidad y capacidad en la materia tributaria y en algunas áreas administrativas abonan terreno fértil para pensar en acrecentar su campo de conocimiento. Sin embargo, es indispensable que antes de multiplicarle los asuntos, se hagan los estudios de campo y estadísticas necesarias para que exista correlación entre, por una parte el número de litigios que puedan presentarse y que llevan a cabo las autoridades administrativas, en aplicación de las Leyes y que los gobernados estiman lesionan sus intereses y derechos, y por la otra, el número de Salas, Magistrados, Personal Profesional y Administrativo y hasta el tamaño y calidad de los inmuebles.

Ante esta nueva competencia de este Tribunal, se ha visto en la problemática de que se han ido incrementando el número de litigios que se presentan en él, derivados de controversias que se suscitan entre la Administración Pública Federal y los Administrados, y en consecuencia se ha elevado la carga de Trabajo.

Por lo anterior, en el primer capítulo de este trabajo de investigación, nos abocaremos a estudiar y recopilar una serie de contenidos con relación al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el fin de analizar sus antecedentes, la competencia, según la Ley orgánica, y en un tercer tema presentaremos estadísticas comparativas sobre asuntos que han ingresado y a la vez han sido resueltos en este Honorable Tribunal.

En el segundo capítulo, titulado “El Juicio Contencioso Administrativo”, centraremos el trabajo en aspectos técnicos relacionados con el procedimiento Administrativo, como lo son las partes, causas de improcedencia ante el Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como todo lo que implica el desarrollo y ejercicio de la demanda, concluyendo con los alegatos y el cierre de la Instrucción, hasta tratar el tema de la Sentencia y los Recursos pertinentes en el Procedimiento Contencioso.

Luego de dar a conocer este acervo de contenidos, encausamos un tercer capítulo enfocado al Juicio Sumario, tomando como elementos básicos los conceptos fundamentales de éste, los antecedentes y fijación del Juicio Sumario en la Legislación mexicana; a la vez que se tienen en cuenta legislaciones, a manera de comparación, de otros países de Latinoamérica, que gozan de este Juicio Sumario en diferentes ramas del Derecho; al igual que señalaremos algunas diferencias con otros juicios aplicados en nuestro país.

Por lo tanto, en el cuarto capítulo, se hará alusión a la propuesta encaminada a la necesidad de crear un Juicio Sumario en materia Fiscal y Administrativa, ya que, por Juicio Sumario, debemos entender que son: aquellos juicios o procesos que por la forma o estructura en que están normados pueden considerarse mas breves y acelerados, pudiendo ser orales, escritos o mixtos; y por lo tanto, existen asuntos en el Tribunal que no tendrían que pasar por todo el procedimiento contencioso, y que el gobernado se ahorraría pasar por algunas etapas procesales, sino sólo las necesarias para resolver la controversia con mayor rapidez. Este juicio sería una vía necesaria que le convendría tanto al Tribunal, como a la Administración Pública y por supuesto a los particulares, ya que así se abatiría la carga de trabajo en el Tribunal y el particular podría obtener con una mayor prontitud la solución de su controversia.

En fin, podremos ubicar éste trabajo de investigación, como un instrumento más de consulta, y desde luego permita y motive a emprender un estudio de mayor profundidad de la Aplicación de un Juicio Sumario, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; como tema relevante del Derecho.

Por último y como consecuencia de este trabajo, expondremos las conclusiones a las que llegamos a través de él.

CAPÍTULO I

EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

1.1. ANTECEDENTES.

El Tribunal Fiscal de la Federación, es un organismo que en sus más de sesenta (60) años de vida se ha ganado un merecido reconocimiento por parte de la opinión pública. La honestidad e imparcialidad en sus fallos, así como la calidad de los mismos, han sido suficientes para lograr la confianza de las partes sometidas a su jurisdicción. Bien puede decirse que en la historia del Derecho Mexicano, ningún Tribunal ha logrado en tan poco tiempo una trayectoria tan brillante como la del Tribunal Fiscal de la Federación.

Sin embargo, a pesar de su rápido desarrollo, aún en la actualidad una gran cantidad de personas se preguntan: ¿qué es el Tribunal Fiscal de la Federación?; ¿cuál es su naturaleza? y ¿cómo ha sido su desarrollo? Este breve y modesto trabajo procurará contestar éstas y algunas otras interrogantes sobre el mismo tema, con el afán de contribuir, de tal forma, engrandecimiento de este organismo que tanto beneficio a traído al Derecho Administrativo y Fiscal Mexicano.

Así pues, es importante analizar de manera lógica los siguientes aspectos que marcaron la historia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1.1.1. Creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

El 30 de diciembre de 1935, el Congreso de la Unión concedió al Presidente de la República, en aquél entonces el Gral. Lázaro Cárdenas, facultades extraordinarias para la organización de los servicios públicos hacendarios; y éste, haciendo uso de tales facultades emitió, con fecha 27 de

agosto de 1936, la Ley de Justicia Fiscal, la cual entró en vigor el 1º de enero de 1937.

Este ordenamiento, por vez primera en México, pretendía regular las controversias suscitadas con motivo de las resoluciones emitidas por las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo Federal en materia fiscal, a través de un organismo jurisdiccional especializado, independiente, tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como de cualquier otra autoridad administrativa.

Dicho organismo, por disposición expresa del artículo 1º de la señalada ley, fue denominado, "*Tribunal Fiscal de la Federación*".

El Tribunal Fiscal de la Federación, a su nacimiento absorbió la competencia que hasta esa fecha habían tenido diversos organismos de carácter fiscal, tales como: el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, organismos que quedaron suprimidos al entrar en funciones el nuevo órgano jurisdiccional.

Igualmente se derogaron los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles, que establecían y regulaban un juicio sumario de oposición en materia fiscal ante los Tribunales Federales; conforme a lo dispuesto por el artículo 50 transitorio de la referida Ley de Justicia Fiscal.

1.1.2. Estructura Inicial del Tribunal Fiscal de la Federación.

El Tribunal Fiscal de la Federación, fue inicialmente integrado sobre la base de cinco Salas Colegiadas, compuestas por tres Magistrados cada una y con jurisdicción en toda la República en el ámbito Federal. Cada Sala era autónoma en sus decisiones respecto de las otras y cada una de ellas debería nombrar un Presidente que duraba en el cargo un año, pudiendo ser reelecto.

Igualmente existía un Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, que era designado por el Pleno del propio Tribunal, el que se encontraba integrado por la totalidad de los Magistrados que componían las cinco Salas aludidas. Este

Presidente igual que los de Salas, duraba en su cargo un año y podía ser reelecto.¹

1.1.3. Características del Tribunal Fiscal de la Federación.

El Tribunal Fiscal tuvo al momento de su creación las siguientes características:

- 1.- Era un organismo que formalmente pertenecía al *Poder Ejecutivo*, aunque materialmente su actuación fuese jurisdiccional.
- 2.- Por disposición expresa de la Ley de Justicia Fiscal, era un órgano independiente de Hacienda y Crédito Público y de cualquier autoridad administrativa.²
- 3.- Era un Organismo Jurisdiccional de Justicia delegada, en virtud de que emitía sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión.
- 4.- Era un Organismo Colegiado, en virtud de que sus resoluciones eran emitidas por mayoría de los Magistrados integrantes de cada Sala, y en lo que toca a las resoluciones de pleno, por mayoría de los Magistrados presentes en las sesiones plenarias.
- 5.- Era un Organismo eminentemente Fiscal, toda vez que la competencia original de ese Tribunal se circunscribió a la materia Fiscal.
- 6.- Era un Tribunal de simple anulación, toda vez que sus resoluciones eran meramente declarativas por no tener el Tribunal atribuciones para hacer cumplir sus fallos.

1.1.4. Justificación Histórica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Señaladas Las características más importantes con que se estructuró el Tribunal Fiscal de la Federación de 1937, conviene realizar un análisis de

¹ Ley de Justicia Fiscal. Artículo 2º, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número Extraordinario, pag 27, 30 de noviembre de 1965.

² Art. 1º de la Ley de Justicia Fiscal Op. Cit. Pág.27.

carácter histórico jurídico a fin de conocer el porqué dicho Tribunal se originó con tales características.

Primeramente conviene reiterar el de que la aparición del Tribunal Fiscal, en la historia jurídica de México, constituye un hito de la misma, debido a que por vez primera se estructura un organismo jurisdiccional de carácter administrativo que, aunque, como ya se dijo, resultaba dependiente formalmente del Poder Ejecutivo, se encontraba dotado de plena autonomía en sus fallos y constituía un organismo diferente al poder administrativo en sí mismo, ya que el procedimiento y la estructura interna del Tribunal Fiscal, demostraban su naturaleza de organismo jurisdiccional independiente y autónomo de la administración.

La aparición del Tribunal Fiscal de la Federación, por otra parte, viene a romper la tradición formal del sistema constitucional mexicano.

En efecto, de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la estructura política del Estado Mexicano descansa en la división tripartita de poderes, siendo éstos: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

Desde el punto de vista doctrinal, el Poder Judicial es el encargado de dirimir las controversias derivadas de la aplicación de la ley y por ende, siguiendo este lineamiento, lo razonable era de que el incipiente Tribunal Fiscal de la Federación, quedase encuadrado dentro del Poder Judicial y no, como la ley lo establecía dentro del Poder Ejecutivo.

Las razones históricas del surgimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, con las características antes anotadas debemos buscarlas en la gran influencia que el derecho administrativo francés ejercía en ese entonces en nuestro derecho; así como la denominada Tesis Mariscal por haber sido sostenida por el ilustre tratadista de ese nombre y quien afirmaba la necesidad de una ley reglamentaria a efecto de regular las contiendas entre la administración pública y los administrados.

De estas corrientes, la más importante fue la del Derecho Francés y a ella nos pasamos a referir.

1.1.5. Desarrollo del Derecho Administrativo Francés.

El Derecho Administrativo Francés, ha tenido como piedra angular de su desarrollo, el principio de la separación de poderes. Este principio se ha desarrollado en dicho país en un doble sentido. Por un lado, sobre la base de que la actuación del Poder Ejecutivo no debe ser revisado por él mismo, sino que requiere de un organismo diverso que se encargue de llevar a cabo dicho control.

Sin embargo, a pesar de que lo anterior nos llevaría a la conclusión de que es el Poder Judicial el que debería ejercer el control de legalidad sobre la administración pública, por razones de carácter más bien históricas que jurídicas, el sistema francés, dando una peculiar interpretación al mismo principio de separación de poderes, ha creado dos jurisdicciones diferentes totalmente independientes entre sí: la Jurisdicción o Poder Judicial y la Jurisdicción o Poder Administrativo. De esta manera, el principio de separación de poderes, es igualmente interpretado en el sentido de que la administración pública no puede ser juzgada por los Tribunales del Poder Judicial, sino que debe ser juzgada, en razón de su especialización, por tribunales especializados; esto es, por Tribunales Administrativos que se originan y radican en la propia administración pública activa.

La razón de esta segunda interpretación del principio de separación de poderes, como ya se ha expuesto, es eminentemente histórica. En efecto, dentro del sistema francés, el poder judicial actual surgió a la sombra del poder ejecutivo, radicando en los tradicionales Tribunales del Rey de tendencias eminentemente monárquicas y conservadoras; por ello, cuando a raíz del movimiento revolucionario francés en 1789, Francia cambiara su sistema de gobierno; el nuevo sistema político, de corte republicano, teniendo extrema desconfianza de tales Tribunales, por ser los mismos incompatibles, por su carácter conservador, con las nuevas ideas triunfantes de la revolución prefirió

(el nuevo gobierno), la creación de nuevos Tribunales a la posibilidad de confiar la impartición de la justicia en el ámbito administrativo a los Tribunales Judiciales.

Lo expuesto fue la razón por la cual, dentro del sistema francés, se originó la división del poder jurisdiccional, entre el poder judicial propiamente dicho, que a partir de esa época fue circunscrito al conocimiento de controversias en materia derecho común, y el poder jurisdiccional administrativo que fue estructurado para conocer de la aplicación de la justicia en el ámbito de la administración pública.

De esta manera, el control de legalidad de la administración le fue confiado a un organismo que, aunque con antecedentes dentro de la realeza, había mostrado su valía revolucionaria. Este organismo lo fue el "*Consejo de Estado*" (*Conseil d'Etat*) el que si bien provenía del antiguo Consejo del Rey, fue sometido a una metamorfosis absoluta bajo el imperio napoleónico, siendo el Consejo directo de Napoleón, y el encargado de tareas extraordinarias como fue el de estructurar el nuevo sistema jurídico napoleónico que ha perdurado hasta la fecha y cuya influencia se ha extendido por todo el mundo occidental.

De esta manera, el Consejo de Estado Francés, que se iniciara como una Institución Napoleónica en virtud de la Constitución del año XVIII, emitida en dicho resumen; con la reestructuración pierde gran parte de su importancia, para, posteriormente, al reestructurarse la república, reaparecer con sus características de organismo contencioso administrativo; si bien, ejerciendo una justicia retenida y sólo como juzgador de revisión; la cual, merced a la actividad jurisdiccional del propio consejo, es abandonada para, a partir del 13 de diciembre de 1889, a través del caso "*cadot*", sustituirla por la teoría de la justicia delegada, declarándose el propio Consejo de Estado en juzgador de derecho común en materia administrativa.

En la actualidad, el Consejo de Estado constituye el Tribunal Administrativo que, independientemente del Poder Judicial, ejerce la administración de justicia en el ámbito administrativo.

1.1.6. Trascendencia del desarrollo de la Administración Pública Francesa en nuestro Derecho Mexicano.

Nuestros legisladores y los autores de la antigua Ley de Justicia Fiscal, influidos por el Derecho Administrativo Francés, consideraron adecuado para el desarrollo de la Administración Pública, la creación de un Tribunal Jurisdiccional que se encargara de dirimir las controversias entre los administrados y la administración; y para ello, siguiendo los pasos del derecho francés, optaron por crear dentro del ámbito del Poder Ejecutivo dicho organismo, con una actividad similar a la que realiza el Consejo de Estado Francés en el aspecto contencioso, aunque limitando esta actividad por lo que toca al Tribunal Mexicano, exclusivamente al ámbito fiscal.

1.1.7. Constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación.

La creación del Tribunal Fiscal, en la forma señalada, originó áridos problemas tanto para los estudiosos del derecho como para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la cual se le planteó el problema de la constitucionalidad del nuevo Tribunal, atacado de vulnerar el principio de la división de poderes.

Doctrinariamente, esta cuestión fue resuelta mayoritariamente en favor de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal, ya que siguiendo la línea francesa de pensamiento se consideró que la existencia del Tribunal Administrativo no rompía los principios de nuestra estructura político-jurídica y que por lo mismo su existencia era valedera y procedente conforme al nuevo y moderno desarrollo de la Administración Pública, como se consigna en la propia exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, de fecha 31 de diciembre de 2000, que se indica en la cita, que por su importancia se transcribe a continuación:

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

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

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

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

Independientemente de la solución doctrinaria del problema, el mismo fue resuelto en forma definitiva mediante la reforma que sufriera la Constitución Política de México en su artículo 104 fracción I, por Decreto de 16 de diciembre de 1946, al quedar dicho precepto legal en los siguientes términos:

"Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

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 acto, 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 asuntos en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS CREADOS POR LEY FEDERAL, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos".

Con lo anterior se sentaban las bases constitucionales para la existencia de Tribunales Administrativos independientes del poder judicial.

Por otra parte, La creación del Tribunal Fiscal de la Federación, dio lugar a muchas controversias sobre su constitucionalidad, aspecto que fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al considerar que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el artículo 14 Constitucional, no implica que el juicio se tenga que seguir ante un órgano judicial, y que mientras el Poder Judicial tuviese conocimiento de los negocios contenciosos administrativos, la Constitución en ningún momento se violentaba.

La doctrina administrativa, señala que la constitucionalidad de la competencia atribuida por la ley al Tribunal Fiscal de la Federación tiene los siguientes fundamentos:³

a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ningún momento objetó la constitucionalidad de organismos administrativos encargados de revisar resoluciones en materia fiscal.

b) La interpretación jurisprudencial realizada por nuestro máximo órgano jurisdiccional al artículo 14 de nuestra Carta Magna, conforme a la cual, si bien la garantía individual que consagra es la de que se siga un juicio, éste puede consistir en un procedimiento de carácter jurisdiccional promovido ante autoridad administrativa.

³ Cfr. DOLORES EDUAN VIRUES, *Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación*. Ed. Compañía Editorial Continental, S.A., México, junio de 1961. Págs. 50-52.

c) La Liquidación y el cobro de las prestaciones fiscales debe regularse en dos períodos: el oficioso, dentro del cual el Estado ejerce unilateral y ejecutivamente funciones de Poder Público, y el contencioso, que tiene por objeto la revisión, en vía jurisdiccional, de los actos que se producen por el ejercicio de dichas atribuciones, revisión que tradicionalmente en nuestro país se ha ejercido mediante el Juicio de Garantías.

d) La ubicación del Tribunal Fiscal de la Federación, dentro del marco del Poder Ejecutivo no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, ya que la seguridad del particular se encuentra garantizada al poder interponer el Juicio de Amparo en contra de las resoluciones emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Pienso que los anteriores razonamientos no eran suficientes para justificar la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que como se ha estudiado con anterioridad, resultaban necesarias las reformas constitucionales que crearan los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en México, situación que como se comentó con anterioridad, tuvo lugar mediante la reforma a la fracción I del artículo 104 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 1946, a través de la cual se reconoció la existencia legal de dichos cuerpos colegiados.

La Ley que creó al Tribunal de Justicia Fiscal, fue un ordenamiento procesal que no incluyó precepto alguno de naturaleza sustantiva, limitándose a estructurar a dicho órgano colegiado, a señalar sus atribuciones, determinando la competencia del Pleno y de las Salas, indicando, asimismo, los derechos, obligaciones y cargas procesales de las partes, estableciendo las formas y ritos del procedimiento.

1.1.8. Opinión del autor en torno al problema de inconstitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación.

A pesar de que el problema de inconstitucionalidad del Tribunal Fiscal en sus orígenes, ha perdido vigencia en la actualidad, resulta conveniente precisar nuestra posición en torno al mismo.

Primeramente cabe considerar que la creación del Tribunal Fiscal, en concepto del suscrito, resultó inadecuado en la forma y términos que se realizara, ya que se hizo siguiendo una línea doctrinal que no se ajustaba exactamente a nuestro desarrollo constitucional, como lo era la doctrina francesa, dentro de la cual, como ya ha quedado expuesto, fue a raíz de situaciones históricas particulares y merced a una evolución muy lenta, que surgiera y se estructurara la competencia jurisdiccional administrativa. En cambio, en nuestro derecho mexicano, tales justificaciones históricas no resultaban valederas; y si por el contrario, existía toda una tradición constitucionalista en torno a una división clara y precisa, tanto formal como materialmente, de los poderes que integraban el Estado; por lo mismo, la existencia del Tribunal Fiscal violentó esta línea de desarrollo mexicana: creando una área jurisdiccional administrativa que no coincidía con la citada filosofía constitucionalista y provocando que, al menos en el período comprendido entre la creación del Tribunal Fiscal y la reforma al artículo 104 fracción I de la Constitución Mexicana, por Decreto de 16 de diciembre de 1946, careciera este organismo de una verdadera base jurídica. En tal tesitura lo correcto, siempre en concepto del suscrito, hubiera sido la ampliación de la jurisdicción del poder judicial para que este fuera el que abarcara el campo de lo administrativo. Sin que en contrario operara el principio de especialización que tanta influencia ha tenido en el derecho francés, ya que el mismo pudo salvaguardarse dentro del seno del propio Poder Judicial, como se ha logrado en la actualidad, por el poder judicial federal, que estructurado conforme a este principio, ha creado or-

ganismos jurisdiccionales especializados en el campo del amparo para cada una de las diversas áreas que componen el derecho mexicano.⁴

1.2. LA NATURALEZA DEL TRIBUNAL FISCAL A LA LUZ DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL.

1.2.1. El Tribunal Fiscal como Organismo de Justicia Delegada.

Como ya se expuso en el capítulo anterior, una de las características trascendentales que tuviera el Tribunal Fiscal de la Federación desde su origen, correspondió al hecho de que el mismo fuera creado como un tribunal de justicia delegada, como se precisa claramente en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal; la que en su parte conducente señaló:

"El Tribunal Fiscal de la Federación, estará colocado dentro del marco del poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, supuesto que precisamente para salvaguardado surgieron en Francia los Tribunales Administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará 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".⁵

Como puede verse, la disyuntiva para los creadores de la Ley de Justicia Fiscal lo constituyó el dilucidar si el nuevo tribunal debería ser de justicia retenida o bien de justicia delegada.

Por justicia retenida debe entenderse la que se ejerce por competencia propia, esto es, cuando se actúa por mandato y bajo los lineamientos establecidos por el superior jerárquico, al que se representa; en tanto que, la justicia delegada implica la inexistencia del vínculo de jerarquía y una

⁴ LEOPOLDO R. ARREOLA ORTIZ. *tribunal fiscal de la federación 45 años*, tomo II, México, 1982. Págs 161-190.

⁵ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.- Número extraordinario *Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario para conmemorar el XXV aniversario de la Ley de Justicia Fiscal*, Pág. 17, México, 1965.

independencia administrativa en la actuación, ya que el superior jerárquico delega sus atribuciones en el inferior, el cual las ejerce conforme a su criterio; o, como tan claramente lo explicara el Maestro Alfonso Cortina, Magistrado fundador del Tribunal Fiscal de la Federación, y actualmente miembro de la Sala Superior del propio Tribunal, en su conferencia sustentada el 14 de febrero de 1939:

" . . . justicia delegada administrativa existe cuando la autoridad administrativa que dicta la resolución, entrega, a consecuencia de una delegación derivada de la ley, la facultad decisoria, de un órgano autónomo desvinculado de la administración pública y tan sólo ligado con ella por el aspecto formal que consiste en que tanto la autoridad de la que emana el acto como la autoridad encargada de fallar el juicio dependen del Poder Ejecutivo; así pues, existe justicia delegada cuando el órgano administrativo tiene una plena autonomía para fallar, sin intervención de los órganos de la administración activa. . . "

En esa situación, la idea original fue, como se reafirma de la simple lectura de la exposición de motivos mencionada y de la propia Ley de Justicia Fiscal, conceder al nuevo Tribunal autonomía orgánica respecto del Poder Ejecutivo en el que, al menos formalmente, quedaba encuadrado.

De todo lo expuesto, se desprende que en ningún momento se pensó que el Tribunal Fiscal de la Federación, fuese un organismo de plena jurisdicción, ni mucho menos el que formara parte del Poder Judicial; pues como ya se vio, siguiendo los lineamientos de la Doctrina Francesa, se consideró que la justicia administrativa, debería existir independientemente del Poder Judicial, y dentro del Poder Ejecutivo.

1.2.2. El Tribunal Fiscal como Organismo Carente de Plena Autonomía.

El hecho de que el nuevo organismo jurisdiccional fuera de justicia delegada, originó que el mismo no alcanzara su plena jurisdicción, lo cual, a su vez, se reflejó en dos limitantes de su actuación, a saber:

- 1.- Que sus resoluciones definitivas fuesen meramente declarativas y

2.- Que el Tribunal careciese de imperio para hacer cumplir sus decisiones.

Por lo que toca al primer punto, ello implicó que el Tribunal debería limitarse en sus fallos a resolver la legalidad o ilegalidad de los actos o resoluciones de autoridad sometidos a su jurisdicción, pero sin que pudiera sustituirse a la autoridad, emitiendo la resolución que en derecho procediera, en lugar de la que había declarado ilegal.

Esta posición, además de encontrarse precisada en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, fue adoptada oficialmente en el fallo emitido por el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 8 de agosto de 1938, en el cual se sostuvo substancialmente que el Tribunal Fiscal, carecía de competencia para dar instrucciones acerca de la actitud que debían adoptar las autoridades fiscales, para cumplimentar las sentencias pronunciadas por el Tribunal Fiscal.⁶

En, lo que respecta a la segunda consecuencia de la ausencia de jurisdicción total del Tribunal Fiscal, consistente en la incapacidad que el propio Tribunal tiene para hacer efectivas sus resoluciones. Aunque esta segunda situación es un efecto colateral de la ya señalada con anterioridad, reviste, sin embargo, la importancia suficiente para considerarla como una característica autónoma en sí misma.

En efecto, habiéndose establecido que las resoluciones del Tribunal eran meramente declarativas; la consecuencia inmediata era de que el Tribunal carecía de imperio legal necesario para hacer cumplir sus fallos, además de que los mismos no resultaban ejecutables, en sí mismos.

Al respecto, es menester hacer varias observaciones:

El Poder Judicial, tal como se encuentra estructurado dentro de nuestro sistema jurídico, tiene como objetivo fundamental el de resolver las controversias suscitadas por la aplicación de las leyes; para ello, tanto la constitución como las

⁶ Resolución emitida en los juicios 63/38 y 926/38. Publicada a pp. 118-119, de la Revista Tribunal Fiscal de la Federación, correspondiente a las tesis sustentadas por el Pleno del Tribunal Fiscal durante los años de 1937 a 1948.

leyes que de ella emanan dotan a este poder de las atribuciones suficientes para hacer cumplir sus fallos.

Cabe hacer notar, sin embargo, que tal situación impera sólo en cuanto al derecho común, en el cual el conflicto por aplicación de leyes se origina entre particulares, y por ello no se encuentra en juego el imperio estatal o soberano del Estado.

De lo expuesto, resulta fácilmente comprensible el porqué el Estado puede ejercer su facultad de imperio, a través del órgano jurisdiccional, sin ninguna limitación, ya que las partes sometidas a su competencia se encuentran en un plano de subordinación.

No ocurre lo mismo en el área del derecho público, bien sea concretado al ámbito administrativo o fiscal. En esta segunda hipótesis, las partes de la contienda jurisdiccional no son dos particulares sino que uno de ellos es ineludiblemente el Estado, el que no puede renunciar a su carácter soberano ni a su posición de supraordinación.

Es por ello que el Estado, aún en su posición de parte sometida a la jurisdicción de un organismo imparcial, también de carácter estatal, no llega a ver afectado su patrimonio en la forma y proporción que éste lo es tratándose del particular. No existe pues el embargo en bienes del Estado, como sí acontece tratándose de los administrados con obligaciones pecuniarias a favor del órgano público; tampoco existe la obligación de la garantía, ya que el patrimonio estatal se reputa suficiente para cumplir con las obligaciones de derecho contraídas por éste. Sobre estas consideraciones, es que la doctrina administrativa francesa desarrolla de una jurisdicción administrativa diversa de la del poder judicial, Jurisdicción que organizada primeramente bajo el principio de la Justicia retenida y posteriormente como de justicia delegada, sostuvo en toda una época como principio básico que el Estado no podía ejercer coerción sobre el propio Estado, razón por la cual los fallos contra del Estado no podían más que ser declarativos.

Fue pues bajo la influencia de las anteriores ideas que los juristas mexicanos consideraron conveniente que el nuevo tribunal fiscal careciera de la

serie de atribuciones de carácter ejecutivo de que disponen los órganos jurisdiccionales del fuero común para hacer cumplir sus decisiones.

1.2.3. El Tribunal Fiscal de la Federación como un Organismo Jurisdiccional eminentemente Fiscal.

La Ley de Justicia Fiscal dio al Tribunal Fiscal un ámbito de competencia eminentemente fiscal, ya que, como ha quedado expuesto, por sus antecedentes, su objetivo era el de resolver los problemas fiscales en su aspecto contencioso, que con mayor frecuencia se daban en el ámbito administrativo. Por ello, la competencia del nuevo Tribunal se estructuró en torno a las diversas resoluciones de contenido eminentemente fiscal como lo eran:

- a) Todas aquellas resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de organismos fiscales autónomos que determinaran un crédito fiscal; lo fijaran en cantidad líquida o bien dieran las bases para su liquidación.
- b) Las resoluciones que impusieran sanciones por infracciones a las leyes fiscales o bien que constituyeran responsabilidades administrativas, claro, en materia Fiscal y
- c) Contra cualquier otra resolución en materia fiscal que causa un agravio no reparable a través de algún recurso administrativo.⁷

Una segunda esfera de competencia independiente de las resoluciones liquidadoras o determinadoras de créditos fiscales lo constituyó el ejercicio de la facultad económico-coactiva por parte del Estado, cuando esta facultad no era ejercitada conforme a la Ley. Dicha facultad obviamente era de naturaleza eminentemente fiscal.

Un tercer ámbito de competencia lo fue la negativa de la autoridad de devolver lo ilegalmente percibido en materia de impuestos, derechos o aprovechamientos.

⁷ El área de competencia anterior lo fijaban las fracciones I a IV del artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal.

Por último, la única competencia del nuevo Tribunal que podía considerarse que abarcaba el área administrativa, fue la establecida por la fracción VII del artículo 14 de su ley, conforme a la cual, la Secretaría de Hacienda (lo que implicaba una cierta naturaleza fiscal en la resolución), podía asimismo intentar el juicio ante el Tribunal a efecto de anular una decisión administrativa favorable a un particular, con lo que además de que se establecía el equilibrio procesal entre las partes; en cuanto a los medios de defensa; se sentaba el principio consistente en que la autoridad no pudiese revocar por sí sus resoluciones, cuando estas hubieren causado efectos en beneficio de un administrado.

En el ámbito original de competencia del Tribunal, existían ya diversos elementos que más tarde abrirían su competencia al ámbito administrativo sobre pasando el área Fiscal que en un principio se estableciera. Entre estos elementos se puede señalar en forma predominante; las responsabilidades administrativas en materia fiscal que, como se verá posteriormente, se transformaron en las responsabilidades administrativas *Latu sensu* y; fundamentalmente, la negativa ficta que, por la forma en que fue redactada desde un principio, tenía plena operancia no sólo en materia fiscal sino igualmente en el ámbito administrativo.

1.2.4. Características del Procedimiento seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Sobre las bases expuestas, la Ley de Justicia Fiscal estructuró un procedimiento con las siguientes características, como las más sobresalientes:

La Oralidad del Procedimiento.

En cuanto a esta característica, cabe señalar que si bien, probablemente en su inicio resultó operante en el trámite procesal, permitiendo a los juzgadores un conocimiento más profundo de la litis y de los promoventes; con el tiempo ha ido cayendo en desuso, en virtud del creciente número de juicios, por lo que, en

la actualidad, de hecho es un procedimiento fundamentalmente escrito el que se desarrolla en los juicios de los cuales conoce el Tribunal Fiscal.

Una segunda característica del juicio consistió en el impulso oficioso del procedimiento, impulso que quedó a cargo del Magistrado Semanero el que se encargaba de revisar el trámite procesal y de integrar el procedimiento hasta ponerlo en estado de resolución; para ello, se ideó el mecanismo procedimental de la audiencia del juicio, a través de la cual, la actividad del Magistrado Semanero era sustituida por la Sala integrada por sus tres Magistrados, encargados de supervisar la actuación del Magistrado Semanero y de resolver los incidentes, así como emitir los fallos interlocutorios y definitivos.

Esta característica, dado el procedimiento seguido en el Tribunal Fiscal de la Federación, fue una de las mayores aportaciones de este organismo al derecho procesal, pudiendo aseverarse que su existencia originó un procedimiento contencioso diferente y superior a los que hasta ese momento eran utilizados por los diferentes organismos jurisdiccionales.

El proceso contencioso-fiscal fue inspirado en el procedimiento seguido en el juicio de amparo; sin embargo, sus características de sencillez y operatividad hicieron que los resultados obtenidos superaron con creces lo que se esperaba de él, al grado de que mucho del extraordinario prestigio logrado por el Tribunal en los subsiguientes años de su desarrollo, se fincaron fundamentalmente en la bondad, de dicho mecanismo procedimental que aunaba, a la celeridad del trámite, la honestidad y la imparcialidad para las partes de un fallo justo.

Otra demostración, de la bondad de este procedimiento es el hecho de que en la relativamente larga vida del Tribunal, el mismo ha sido poco reformado, y aquellas modificaciones realizadas, sólo han tenido por objeto mejorar pequeños detalles del mismo, pero respetando en general el esquema fundamental bajo el cual fue ideado.

Otra característica importante a señalar de dicha legislación, fue la introducción de un medio novedoso de formación de jurisprudencia, diferente del procedimiento que hasta esa fecha regía por lo que toca al Poder Judicial y en especial a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En efecto, el artículo 11 de

la Ley de Justicia Fiscal, dispuso como facultad del Pleno del Tribunal la formación de la Jurisprudencia, la cual, por lo mismo, se podría integrar por el fallo de un solo asunto, sin esperar, como en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la existencia de los cinco fallos coincidentes que la Ley establece en ese organismo.

Por lo que toca al sistema de pruebas adoptado por la Ley de Justicia Fiscal, ésta se basaba en dos principios fundamentales:

- I. La teoría de las presunciones y
- II. El principio de la carga de la prueba.

Por lo que toca al primer principio, éste descansaba sobre la presunción de validez de los actos de autoridad. Al respecto, la exposición de motivos de la Ley Fiscal señalaba: *"La presunción de legalidad de los actos administrativos es, por otra parte, algo que toca la teoría, tanto del derecho administrativo como particularmente del derecho tributario, acepta. Como es sabido, en materia tributaria esa presunción se apoya, por una parte, en el hecho de que antes de emitir su acuerdo la autoridad fiscal ha instruido ya, en la generalidad de los casos, un expediente, y por la otra en la consideración fundamental de que la administración financiera, por su calidad de órgano del Poder Público, encargado de observar la Ley y privado de un interés propio diverso del interés público, no es normal que dicte resoluciones arbitrarias o fundadas en datos inexactos; pero naturalmente que ésta presunción puede y debe ceder ante las pruebas y alegaciones del particular lesionado".*⁸

Como se ve de la lectura anterior, el principio de la presunción de validez de los actos de autoridad sólo opera inicialmente, como consecuencia de presuponer que los actos de autoridad son legales, ya que su objetivo es justamente la aplicación de la Ley; sin embargo, su trascendencia no puede ser definitiva pues con ello se cerraría la base de impugnación u oposición del agravio contra tal acto de autoridad. Por tanto, era menester, y así lo asentó la Ley de Justicia Fiscal, que dicha presunción de validez sólo operara revestido

⁸ Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal. *Op. Cit.* Pág. 24.

por el principio de legalidad, pues es caso contrario entraría en juego el segundo de los principios procesales aludidos, es decir, el de la carga de la prueba.

En este segundo aspecto, el legislador mexicano, siguiendo los lineamientos del derecho civil, estableció la carga de la prueba al actor, de manera que, como se manifiesta en la exposición de motivos aludida " *..cuando esa prueba no se allegue, se presumirán válidos los actos y decisiones de las autoridades fiscales...*" ⁹; pero en caso contrario, tal presunción debe "ceder" ante el valor de las probanzas ofrecidas en el actor.

Es así como, con base en estos principios, el sistema de valoración de pruebas establecido por la Ley de Justicia Fiscal, se complementaba con el diverso señalado por el Código Federal de Procedimientos Civiles al cual se remitía en forma supletoria, agregándosele, además, la regla de que el juzgador podría variar esa valoración cuando se formara una convicción diversa sobre los hechos.

Otra de las características del procedimiento estructurado por la Ley, que contribuyó a darle mayor agilidad, fue la imposibilidad de recusación de los Magistrados del Tribunal Fiscal, estableciéndose solamente la posibilidad de que los mismos se manifestaran impedidos de seguir conociendo de los asuntos; (excusa) en aquellos casos en que se destruía la imparcialidad que el juzgador requiere para su función.

Tales situaciones eran claramente señaladas por la legislación.

En la hipótesis anterior, la excusa, promovida a petición del propio Magistrado, o alegada por algunas de las partes del juicio, debería ser, calificada por el Pleno del Tribunal, el cual determinaba si era procedente o no; y en caso de ser procedente, debía señalar al Magistrado que sustituyera al impedido.

Por último, cabe señalar que desde sus comienzos, el Tribunal Fiscal se encontró facultado para anular las resoluciones de su competencia, con base en cuatro causales que la propia Ley establecía, causales que por su orden eran:

⁹ *Op. Cit.* Págs. 23-24.

- 1.- La incompetencia del funcionario que hubiese dictado el acuerdo o tramitado el procedimiento impugnado.
- 2.- La omisión o el incumplimiento de las formalidades que legalmente debió revestir la resolución o el procedimiento combatido.
3. La violación de la Ley que se aplicó o que debió aplicarse al emitir la decisión, y
- 4.- El desvío de poder.¹⁰

Como se puede ver, a través de las causas de anulación se ratificaba el fin del Tribunal Fiscal de la Federación, como un medio de control del principio de legalidad de la actuación de las autoridades fiscales, bien sea vigilando la competencia de funcionarios encargados de esa actividad; o bien velando por la aplicación estricta de los artículos 14 y 16 Constitucionales, tanto en lo que toca a las resoluciones determinatorias de créditos fiscales, como respecto de la imposición de sanciones. En éste último aspecto, a diferencia de la doctrina francesa, la figura del desvío de poder fue limitada sólo a la aplicación de sanciones.

Esta fue, a grandes rasgos, la estructura procesal del juicio de anulación creado por la Ley de Justicia Fiscal. Estructura que, como se verá más adelante y se corrobora con la simple lectura del actual Código Fiscal, ha quedado incólume al paso del tiempo, demostrando así su eficacia en la consecución del objetivo perseguido.

1.3. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN BAJO EL CODIGO FISCAL DE 1938.

La Ley de Justicia Fiscal, tuvo una vida muy efímera, pues habiendo entrado en vigor en enero de 1937, fue abrogada por el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, al entrar éste en vigor, el 10 de enero de 1939.

¹⁰ Artículo 56 de la Ley de Justicia Fiscal. *Ob. Cit.* Pág. 42.

A pesar del corto tiempo de su vigencia la influencia de dicha Ley fue trascendente, ya que logró su cometido histórico: la creación del primer organismo jurisdiccional en el ámbito del derecho administrativo mexicano.

El Código Fiscal de 1938, significó un enorme avance en materia tributaria, toda vez que, fue el primer intento concreto de una regulación legal total de la actuación de la administración pública en materia fiscal. Su objetivo, a diferencia de la Ley de Justicia Fiscal, no sólo se limitaba al Tribunal Fiscal de la Federación, sino que abarcó por entero a la administración pública vista desde el ángulo tributario. Así, por primera vez se estableció una sólida base jurídica a la incipiente rama del derecho fiscal.

Este primer Código Fiscal, definió lo que debería entenderse por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; reglamentando detalladamente la relación tributaria originada por la actividad hacendaria encaminada, a la obtención de tales tributos.

De esta manera se completó la legislación fiscal al reglamentar no solamente el aspecto contencioso, sino asimismo la fase oficiosa fiscal.

Para lograr lo expuesto, el susodicho Código se dividió en siete títulos, todos los cuales, a excepción del título cuarto que regulaba la fase contenciosa del procedimiento tributario, correspondía a la reglamentación de la actividad hacendaria en función de su relación tributaria con los causantes.

Por lo que, toca al Tribunal Fiscal, propiamente dicho, esta ley conservó fundamentalmente la naturaleza del Tribunal como un órgano formalmente dependiente del Poder Ejecutivo, aunque independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa en cuanto a su actuación jurisdiccional.

Respecto a la estructura del Tribunal, la misma fue conservada, en términos generales, tal y como la había concebido la Ley de Justicia Fiscal, salvo las siguientes modificaciones:

“La competencia del Tribunales sostuvo en términos generales bajo los lineamientos de la Ley de Justicia Fiscal, remarcándose únicamente el principio de definitividad que deberían tener los actos y resoluciones de autoridad combatidos ante Tribunal Fiscal. De esta manera, el artículo 160 del Código

Fiscal citado establece que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, conocerían de los juicios que se iniciaran:

"...Fracción I.- Contra las resoluciones y liquidaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de 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; o Fracción II.- Contra los acuerdos que impongan definitivamente y sin ulterior recurso administrativo, sanciones por infracciones a las Leyes Fiscales..."

Para los efectos anteriores, se estableció en forma clara y determinante el principio de definitividad como elementos *"sine qua non"* para que surgiera la competencia del Tribunal Fiscal.

En este ámbito, otra de las grandes innovaciones que realizó el Código Fiscal de 1938 fue la de distinguir, dentro del procedimiento administrativo de ejecución impugnado ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la extinción del crédito por alguna causa por el cobro, la compensación etc.; de la extinción de dicho crédito por inactividad hacendaria (prescripción), la cual fue regulada por el artículo 55 de la propia ley, como una excepción extintiva de la acción fiscal que debería oponerse por el particular ante la Procuraduría Fiscal y no ante el Tribunal Fiscal.

La competencia que estableciera originalmente el Código Fiscal de 1938, fue substancialmente ampliada por las siguientes reformas o adiciones:

a) La Ley de Depuración de Créditos del Gobierno Federal de 31 de diciembre de 1941, en vigor el 1º de enero de 1942, concedió, en su artículo 30, un plazo que vencía el 30 de junio de 1942, para reclamar a través del Tribunal Fiscal de la Federación, la depuración de créditos no prescritos a cargo del Gobierno Federal, ya conforme a dicha ley, el Ejecutivo de la Unión se encontraba facultado para depurar y reconocer, a través del Tribunal Fiscal, aquellas obligaciones no prescritas, a cargo del Gobierno Federal, nacidas o derivadas de hechos jurídicos acontecidos durante el periodo comprendido entre el 1º de enero de 1929 y el 31 de diciembre de 1941.

b) Igualmente la Ley de Instituciones de Fianzas estableció en su artículo 98, a partir del 10 de junio de 1943, la existencia de una defensa administrativa, y una contenciosa, posteriormente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, para

casos en que una institución de fianzas fuera requerida de pago respecto de alguna fianza otorgada a favor de la Federación, Estados o del Distrito Federal y de los Territorios Federales.

Este medio de defensa, por lo que toca a la instancia contenciosa fue suprimida por la nueva Ley Federal de Instituciones de Fianzas promulgada el 1º de enero de 1951, no siendo sino hasta que su artículo 95 fue adicionado con el diverso 95 bis, en vigor en marzo de 1954, que, de nueva cuenta surgió la competencia del Tribunal fiscal de la Federación, para conocer de la legalidad de los requerimientos de pago formulados a las instituciones de fianzas respecto de aquellas pólizas emitidas a favor de las entidades públicas señaladas; sólo que, en esta ocasión, la institución de finanzas requerida podía acudir directamente al Tribunal, sin verse en la obligación de agotar la instancia administrativa prevista por la antigua ley.

c) Asimismo, por decreto publicado en el Diario Oficial de 24 de noviembre de 1944, se reformó el artículo 235 de la Ley del Seguro Social, a efecto de otorgarle al Instituto Mexicano del Seguro Social el carácter de organismo fiscal autónomo en lo que respecta a la determinación, liquidación, percepción de aportaciones a cargo de patrones y trabajadores, así como el de ejecutoras auxiliares a las Oficinas Federales de Hacienda, con lo que, se le daba automáticamente competencia al Tribunal Fiscal de la Federación, para conocer de los juicios promovidos contra esa clase de resoluciones emitidas por dicho Instituto.

En esta área de competencia, con fecha 28 de febrero de 1949, se emitió un nuevo decreto que, modificando el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, estableció que las obligaciones para pagar las aportaciones, los intereses moratorios y los capitales constitutivos, tenían carácter fiscal, con lo que nuevamente el Tribunal Fiscal, amplió su área de competencia a esta clase de resoluciones emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

d) Con fecha 1º de enero de 1947, fue reformada la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, a fin de que la materia fiscal ejercida por dicho Departamento pasara a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

adecuándose el servicio de justicia fiscal del mismo a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación. Lo anterior originó que en lo sucesivo el Tribunal Fiscal de la Federación, tuviera competencia para dirimir los conflictos suscitados en el ámbito del Departamento del Distrito Federal.

e) Mediante los decretos de 30 de diciembre de 1951 y 29 de diciembre de 1961, publicado este último en el Diario Oficial de 30 del mismo mes y año, y con vigencia a partir del 1º de enero de 1962, se adicionó el artículo 160 del Código Fiscal de la Federación de 1938, agregándose las fracciones VIII, IX y X, con las cuales el Tribunal Fiscal adquiriría competencia para conocer: con base en la fracción VIII relativa a la materia de Pensiones Militares, de todas aquellas resoluciones definitivas que redujeran o negaran las pensiones y las prestaciones sociales concedidas por las leyes de la materia a favor de los miembros del Ejército y la Armada Nacional y de sus familiares o derechohabientes, con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal; así como aquellas otras que establecieran obligaciones a cargo de las mismas personas, dictadas con aplicación de las leyes que regían el otorgamiento de dichas prestaciones.

Con apoyo en la fracción IX del citado artículo, de las controversias suscitadas sobre interpretación y cumplimiento de los contratos de obras públicas celebrados por las Dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

Y conforme a la fracción X del propio artículo, de aquellas materias cuya competencia le fuera otorgada por una ley especial.

Por último, en enero de 1976, se volvió a ampliar la competencia del Tribunal Fiscal, por adición a las fracciones V y VI, otorgándosele en esta ocasión atribuciones para conocer en materia de Pensiones Civiles de aquellas resoluciones que negaran o redujeran las mismas; y, en materia administrativa, respecto de las multas impuestas por las autoridades administrativas federales y las del Distrito Federal.

Tal y como sucediera con su competencia, el Tribunal Fiscal comenzó a ampliarse como institución a fin de estar en posibilidad de hacer frente a su vasta competencia. Así, a raíz del decreto de 28 de diciembre de 1946, publicado en el

Diario Oficial de la Federación, de 31 del mismo mes y año, fue modificado el número de Salas que integraban el Tribunal, aumentándose de 5 a 7 Salas, por lo que se incrementó igualmente el número de Magistrados a 22; lo anterior, en virtud de que el Presidente del Tribunal, que debía durar en su cargo un año y podía ser reelecto, en lo sucesivo no integraría Salas salvo para suplir a los Magistrados en las faltas temporales que no excedieran de un mes.

Evidentemente que el incremento de Magistrados también trascendió a la integración del Pleno del Tribunal, el que debió sesionar con un mayor número de Magistrados, por lo que se fijó un quórum mínimo de 13 de sus miembros para sesionar, (Art. 154 del citado Código).

También, en forma más clara, este Código Fiscal de la Federación, estableció la obligatoriedad de la Jurisprudencia para las Salas, ampliando el término para el recurso de queja a 10 días cuando hubiere violación de tal Jurisprudencia en los fallos pronunciados por las Salas., (Art. 156).

1.4. EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y EL CÓDIGO DE 1967.

El Código Fiscal de la Federación de 1938, estuvo en vigor hasta el último día del mes de marzo de 1967, ya que a partir del 10 de abril de ese año, entraron en vigor, en su sustitución, dos nuevos ordenamientos legales: el Código Fiscal de la Federación de 29 de diciembre de 1966, publicado en el Diario Oficial de 19 de enero de 1967; y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de fecha 24 de diciembre del propio año de 1966, publicada en el mismo Diario Oficial.

Con la aparición de estos dos ordenamientos legales, el Tribunal Fiscal experimentó numerosas e importantes modificaciones.

En cuanto a su aspecto formal, dentro de la nueva Ley Orgánica quedaron incluidos todos los aspectos competenciales del Tribunal Fiscal, así como los correspondientes a la estructura jurídica y administrativa interna, quedando reservado al Código Fiscal, exclusivamente el aspecto procedimental del juicio de nulidad. Sin embargo, la estructura formal del Tribunal siguió, en esencia,

conservando el esquema trazado por la Ley de Justicia Fiscal y refrendado por el Código de 1938.

Entre las reformas más importantes introducidas por el Código Fiscal de 1967, en el renglón procesal, podemos señalar las siguientes: el nuevo ordenamiento reguló más acuciosamente el procedimiento seguido en los juicios promovidos ante el Tribunal Fiscal. Se modificaron algunos términos, como el que tenían los actuarios para notificar las resoluciones; así como el término de contestación de la demanda por parte de las autoridades que se aumentó de 10 días señalado por el artículo 184 del antiguo Código, al de 15 días de que disponían, conforme al nuevo Código, las autoridades demandadas, según el artículo 200 de este último ordenamiento legal; plazo que fue común para todas las autoridades, incluyendo a la Secretaría de Hacienda, a la cual, en ese aspecto, se le redujo el término de 20 días establecido por el citado artículo 184 para que emitiera su contestación, al plazo común de 15 días señalado.

Otra de las modificaciones introducidas por el nuevo Código fue el de sustituir la figura del Magistrado Semanero, con competencia para actuar en los aspectos de trámite de los juicios, por una semana; por la figura del Magistrado Instructor, el que, en lo sucesivo resultaba ser, como su nombre, lo indica, el que debía llevar la total instrucción de los juicios que por ley le correspondía, según los reglamentos internos dictados por el Tribunal Fiscal de la Federación, en cuanto a la distribución de asuntos.

Independientemente de estas modificaciones procedimentales, el aspecto más importante introducido por el nuevo Código fue el señalamiento de las causales de improcedencia y de sobreseimiento; las cuales, al ser establecidas en forma clara y terminante, fijaron los requisitos, tanto sustantivos como procedimentales; requeridos para que la acción de, nulidad ejercida resultara idónea ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Aunque todos los principios en que se basaban las causales de improcedencia se encontraban ya contenidos en las antiguas legislaciones fiscales, no fue sino hasta este nuevo Código en que se precisaron en forma

clara y definitiva, lográndose con ello la mejor comprensión de la naturaleza del juicio de nulidad y del propio Tribunal Fiscal.

Por lo que, toca a la Ley Orgánica, ésta, como ya se dijo, vino a recoger del Código Fiscal todas aquellas disposiciones legales correspondientes a la competencia del Tribunal, así como a su estructura interna, tanto jurídica como administrativa. Por tanto, a fin de conocer la naturaleza de este organismo, resulta verdaderamente más importante el estudio de esa Ley Orgánica que el del propio Código Fiscal.

La nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, publicada en el Diario Oficial, de fecha 31 de diciembre de 2000, se inicia con un reconocimiento expreso, a través de su artículo 2º, de la nueva naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación, al calificarlo como un Tribunal "administrativo dotado de Plena autonomía".

Esta declaración era una demostración palpable del gran desarrollo alcanzado para esas fechas por el Tribunal Fiscal. A través de esta nueva Ley, se formalizaban por fin, dos características sustantivas de esa dependencia que la tornaba verdaderamente en una nueva y moderna institución jurisdiccional. La primera de ellas legalizaba, lo que tácitamente se le había otorgado desde hacía tiempo, al concederle expresamente a este organismo diversos ámbitos de competencia en la esfera administrativa, rebasando con ello el área fiscal inicial.

La segunda característica era el reconocimiento pleno de la autonomía de ese organismo jurisdiccional, suprimiéndose, por vez primera, la declaración que hasta ese entonces había campeado en la Ley, en el sentido de que el Tribunal Fiscal dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, esto es, por vez primera en la historia del derecho administrativo mexicano, el mismo se desprendía del Poder Ejecutivo de donde había surgido, para adquirir plena autonomía en su desarrollo.

Con ello quedaba en el pasado, y como historia, la época en la que el Tribunal se rigiera como Tribunal jurisdiccional de justicia delegada y limitado exclusivamente al ámbito fiscal.

Cabe precisar, sin embargo, que el Tribunal Fiscal de la Federación no llegó, con esta declaración, a formar parte del Poder Judicial, sino que sólo adquirió la independencia jurídica del Poder Ejecutivo, necesaria para integrar un área jurisdiccional autónoma tanto del Poder Judicial como del propio Poder Ejecutivo.

Con lo anterior, el desarrollo de la justicia administrativa mexicana adquirió un desarrollo similar al de la justicia administrativa francesa, la cual, desprendiéndose del seno del Poder Ejecutivo en el cual se originara, ha alcanzado merced a un desarrollo propio, la independencia de este poder, constituyendo una segunda esfera jurisdiccional, en un plano de igualdad con los Tribunales Judiciales o del derecho común, con los cuales sólo se diferencia en razón de la materia y de la especialización alcanzada por cada una de una de estas dos entidades jurisdiccionales.

Sin embargo, la independencia administrativa dista mucho de ser una realidad, como también la verdadera competencia del Tribunal en el ámbito administrativo.

Por lo que toca a la competencia del Tribunal Fiscal, la misma, conforme a la nueva Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 31 de diciembre de 2000, sufrió modificaciones en lo que toca a las Salas, ya que respecto a función plenaria, tal órgano, en esencia retuvo la misma competencia, aclarándose exclusivamente ciertas atribuciones de carácter administrativo para este organismo, que con anterioridad en forma tácita tenía.

Respecto a las Salas, la fórmula empleada en el Código de 1938, para referirse a autoridades fiscales fue modificada; así, en vez de señalar específicamente, como hacía el artículo 160 fracción I del citado Código, a las autoridades emisoras de resoluciones y liquidaciones de carácter fiscal, limitándolas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a sus dependencias o a cualquier organismo fiscal autónomo; la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, usó en su artículo 22 fracción I, que fue el correlativo al precepto legal invocado, la expresión genérica de autoridades fiscales federales, del Distrito Federal o de Organismos Fiscales Autónomos, con lo que abarcaba por igual,

tanto las autoridades fiscales de Hacienda como aquellas otras correspondientes a otras dependencias del Estado; e incluyendo asimismo a las del Departamento del Distrito Federal, con lo que, en forma expresa, el Tribunal vió ratificada su competencia respecto de las autoridades hacendarias de dicho departamento.

La fracción II del artículo 160 del Código de 1938, fue ampliada a través de la fracción VIII del artículo 22 de la Nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, toda vez que el Código Fiscal se refería exclusivamente a responsabilidades en materia fiscal, dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo; en tanto que la nueva redacción contenida en la Ley Orgánica de dicho Tribunal, hablaba de responsabilidades en *latu sensu*, con lo cual se abarcaba, no sólo la materia fiscal, sino también la administrativa; señalándose como única limitación, el que los actos no fuesen delictuosos, y ampliando igualmente esta área de competencia al Departamento del Distrito Federal.

Igual reforma sufrió la fracción III del citado artículo 160, la cual se refería a aquellos acuerdos que impusieran sanciones por infracciones a las leyes fiscales; fracción que fue absorbida por la fracción I del artículo 22 de la Ley Orgánica, englobándola como una obligación fiscal determinada en cantidad líquida. En su lugar, y con ampliación de competencias se estructuró la fracción IV del citado artículo 22; en la que se estableció la procedencia del juicio de nulidad en contra de las resoluciones que impusieran multas por infracción a las normas administrativas federales o del Distrito Federal, con lo que se abarcaba no solamente las multas fiscales sino las de toda la administración pública federal y del Distrito Federal.

La fracción IV del artículo 160, correspondió a la fracción III del artículo 22 de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, que precisaba también en forma más amplia, la competencia respecto de resoluciones que causaran un agravio en materia fiscal distinto a los señalados en las fracciones anteriores.

La fracción V del antiguo Código desapareció, al transformarse el medio de defensa concedido contra el procedimiento administrativo de ejecución ante el Tribunal Fiscal, en un recurso administrativo regulado por el Código Fiscal en sus

artículos 158, 160 y 162 del nuevo Código Fiscal; quedando reservado para el Tribunal exclusivamente el incidente sobre la negativa de suspensión del procedimiento de ejecución o el rechazo a la garantía ofrecida.

Por último, la fracción VI del artículo 160 quedó tácitamente igual dentro de la fracción II del nuevo artículo 22, modificada su redacción, al substituirse los conceptos de "*impuesto, derecho y aprovechamiento*", por la acepción general de "*ingreso*" de mayor amplitud y elasticidad.

Posteriormente a la competencia que inicialmente tuviera el Tribunal al expedirse la Ley Orgánica de 1967, la misma volvió a ampliarse a raíz de la Ley que creara el Instituto del Infonavit, ya que esa ley otorgaba a las cuotas aportadas a dicho Instituto el carácter de fiscales, por lo cual, los créditos derivados del cobro de tales cuotas podían ser impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Igual situación aconteció con el nuevo Instituto Federal de Protección al Consumidor, el que a través de su Ley Orgánica estableció la posibilidad de que sus resoluciones definitivas fueran impugnadas a través del juicio de nulidad intentado ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Con toda la anterior competencia, al paso de los años se vio como el esfuerzo realizado, tanto por las Salas, como por el pleno del Tribunal Fiscal, resultaba insuficiente para desahogar la cantidad de juicios promovidos, que cada vez iba en mayor ascenso. Lo anterior originó que para el año de 1977, se hubiere creado ya un rezago bastante considerable en la resolución de los asuntos, principalmente en los correspondientes a la función plenaria, la que, por virtud de su carácter colegiado requería la presencia al menos de dos terceras partes de la totalidad de los Magistrados integrantes del Tribunal Fiscal para la validez de su actuación.

Las circunstancias anteriores, aunadas a la conveniencia que se vio de desconcentrar el Tribunal, a fin de que la justicia impartida por él estuviera más cerca de los causantes; movió al Ejecutivo Federal a enviar al Congreso de la Unión, sendas iniciativas de leyes, modificando el Código Fiscal y derogando la Ley Orgánica en vigor hasta ese entonces; iniciativas que fueron aprobadas por

el Poder Legislativo y promulgadas por el propio Poder Ejecutivo, con fecha 30 de diciembre de 1977, entrando en vigor, por lo que toca a la nueva Ley Orgánica que sustituyera a la de 1967, a los 180 días siguientes a los de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo cual ocurrió el día 21 de febrero de 1978; iniciándose con ello una nueva época en la vida del Tribunal Fiscal.

1.5. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN CONFORME A LA LEY ORGANICA DE 1977.

La entrada en vigor de la Ley Orgánica de 30 de diciembre de 1977, derogó la antigua Ley de 24 de diciembre de 1966, cambiando substancialmente la estructura que el Tribunal Fiscal de la Federación había tenido desde su creación. Conforme a esta nueva Ley Orgánica, que actualmente rige, el Tribunal se dividió en dos organismos diferentes, que son los que existen hasta la actualidad y que consisten, en: Las Salas Regionales y La Sala Superior.

Por lo que, toca a la Sala Superior, a este organismo le fue delegada la facultad plenaria ejercida anteriormente por todos los Magistrados integrantes de las Salas. Dicha Sala, se compone de nueve Magistrados, los cuales actúan en forma colegiada, requiriéndose seis de ellos para que exista el *quórum legal* necesario a fin de llevar a cabo sus sesiones.

La Sala Superior, tiene como atribuciones jurídicas fundamentales: la de resolver los recursos de revisión, queja y contradicción de sentencias, interpuestas en contra de las resoluciones emitidas por las Salas Regionales.

Asimismo debe fijar la jurisprudencia del Tribunal; conocer de las excitativas de justicia en las causas que señala la Ley, calificar las recusaciones, excusas e impedimento de los Magistrados; resolver los conflictos de competencia que se originan entre las Salas Regionales y establecer las reglas para la distribución de los asuntos, cuando haya más de una Sala Regional en una circunscripción territorial determinada. (Artículo 15 de la Ley Orgánica).

Por lo que toca a las Salas, que conforme a la antigua ley integraban el Tribunal Fiscal, éstas a su vez sufrieron una división en razón del territorio, habiéndose dividido para ello, el territorio nacional en once regiones que son, conforme al artículo 21 de la Ley Orgánica:

". . . I. Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

II. Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

III. Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.

IV. De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

V. Del Centro, con Jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luís Potosí.

VI. De Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México.

VII. Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

VIII. Del Pacífico-Centro, con jurisdicción en los Estados de Guerrero y Morelos.

IX. Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.

X. Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

XI. Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal. . ."

Conforme a los artículos 3°,4°,5°,6° y 7° Transitorios de la Ley en comento, se estructuró un sistema para la creación y funcionamiento de las Salas Regionales, para cubrir la totalidad de las regiones en que fuera dividido el país, salvo para el área Metropolitana en la que, el artículo 22 de la Ley Orgánica prevé la existencia de tres Salas Regionales.

Al iniciarse la vigencia de la Ley Orgánica en vigor, de las Siete Salas que antiguamente integraban el Tribunal Fiscal, desapareció una de ellas (conforme a lo dispuesto por el artículo 3° Transitorio de la Ley Orgánica), siendo justamente la Séptima Sala, la que desapareciera; las seis Salas restantes subsistieron para cubrir el área metropolitana de la Ciudad de México. Concomitantemente, el artículo 4° Transitorio de la propia Ley estableció la existencia de las Salas Regionales del Norte Centro, Noreste y de Occidente, fijando como fecha para que iniciaran sus actividades el 1° de enero de 1980.

A tales Salas, se añadieron, por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de 20 de agosto de 1980, las Salas correspondientes a las regiones del Noroeste, Centro y Golfo-Centro, las que comenzaron sus actividades el 18 de octubre de 1980.

Por lo que, a la fecha se encuentran cubiertas siete de las once regiones señaladas por la Ley. Cabe precisar que el artículo 5° Transitorio preveía el traslado hasta de tres Salas Regionales Metropolitanas a otras tantas regiones del interior de la República; donde aún no existieran Salas, sin embargo, hasta el momento del presente trabajo no se ha utilizado este mecanismo, dado que se ha visto la necesidad de que permanezcan en el Distrito Federal las seis Salas que subsistieron del antiguo Tribunal, en lugar de las tres únicas que marca la Ley.

La competencia inicial del Tribunal, señalada por la actual Ley Orgánica, fue en esencia la misma que tenía con la anterior ley, salvo ciertas modificaciones. Así, la fracción V del artículo 23 de la nueva ley que correspondía a la misma fracción V del artículo 22 de la antigua Ley Orgánica; abarcó su competencia, conforme a su nueva redacción, no sólo a los miembros del ejército y de la armada nacional, como se señalaba anteriormente; sino asimismo a los miembros de la fuerza aérea.

Parecido mecanismo se produjo con la fracción VII del citado artículo 23, que contiene la competencia correspondiente a la interposición y cumplimiento de contratos de obras públicas. En esta nueva fracción, se restringió el ámbito de aplicación de dicha disposición legal, que antiguamente lo era para todas las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, y que actualmente sólo rige para las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada.

Independientemente de estas pequeñas modificaciones, la competencia del Tribunal Fiscal sufrió una substancial reducción de su campo de acción, a raíz de que con fecha 3 de enero de 1979, se modificó la Ley de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para darle competencia a este organismo en materia fiscal del Distrito Federal.

Como esta primera modificación no abarcó a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, diversas Salas de este organismo siguieron sosteniendo su competencia, presentándose el caso de competencia concurrente respecto de la misma materia, lo cual orilló al Ejecutivo a que por Decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1979, se modificara la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal a fin de suprimir dentro de las fracciones I y III del artículo 23 la referencia a las autoridades del Departamento del Distrito Federal, quedando, las áreas de competencia que dichas fracciones establecen, limitadas exclusivamente a las autoridades federales.

Con todo lo expuesto, consideramos que se ha dado una breve semblanza de la evolución que el Tribunal Fiscal ha tenido desde su creación.

1.6. COMPETENCIA (Ley Orgánica)

1.6.1. Fundamentos teóricos para la creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Nuestro país, al igual que la doctrina del Derecho Público francés, en el referido anteriormente, sostiene la creación de jurisdicciones administrativas especializadas y ha incluido dentro de las instituciones del Derecho Público mexicano la figura del contencioso-administrativo a través de la creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pieza fundamental de la justicia administrativa en nuestro país. La justicia administrativa como uno de los muchos cometidos a realizar por el Poder Público la entendemos como un género dentro del cual, el motor lo constituye la jurisdicción administrativa especializada, representada por el tribunal en comento.

La doctrina con frecuencia al hablar de la justicia administrativa la constriñe a un sinónimo de jurisdicción administrativa, por lo que, esto ha sido motivo de precisión en el estudio del jurista Héctor Fix-Zamudio, quien comenta que la justicia administrativa la entendemos *"como el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los*

administrados, frente a la autoridad administrativa, es decir, comprendería las leyes de procedimiento administrativo; los recursos internos; el Ombudsman, el Comisionado o las Comisiones para la vigilancia de los medios de informática, así como cualquier otro tipo de control jurídico sobre las autoridades administrativas".¹¹

El sustento teórico que justifica la creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal, es el de considerar que dicho tribunal viene a proporcionar el necesario control jurisdiccional con que debe contar la Administración Pública, ya que el control que ésta tiene sobre sus propios actos es insuficiente para una justa protección de los Derechos que asisten a los gobernados.

En la actualidad, el control interno con que cuenta la Administración Pública en la doctrina mexicana se le conoce con el nombre de instancias administrativas y recursos administrativos, los cuales forman parte de los medios de defensa a favor del particular cuando ve vulnerados sus intereses; dichos medios al ser resueltos en el seno de la Administración activa, misma que procede normalmente con base en criterios uniformes, no cuenta con la requerida imparcialidad para encontrar el propio acto o el del inferior como ilegal y en consecuencia dejarlo sin efecto. Por tal motivo, nuestro derecho positivo se ha visto en la necesidad de crear un órgano destinado al control jurisdiccional de los actos de la Administración activa, cuya principal característica es dirimir las controversias entre los particulares y la Administración Pública, con plena autonomía para dictar sus fallos y absoluta independencia de los órganos de la Administración activa, dando lugar así a la noción del contencioso-administrativo.

El contencioso-administrativo se puede apreciar desde dos puntos de vista: contencioso formal y contencioso material. El contencioso-administrativo desde el punto de vista formal, se presenta cuando los órganos competentes para resolver un conflicto entre los particulares y la Administración Pública son

¹¹ FIX-ZAMUDIO HECTOR, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, El Colegio Nacional, México, 1983, Pág. 129.

tribunales especiales denominados tribunales administrativos, ubicados dentro del marco del Poder Ejecutivo con plena autonomía para dictar sus fallos. Por otro lado, el contencioso-administrativo desde el punto de vista material, se determina cuando hay una controversia entre un gobernado afectado en sus derechos y la Administración Pública, por motivo de un acto emitido por esta última, de tal suerte únicamente se toma en cuenta la materia del conflicto sin importar el órgano que lo resuelve.

Si bien es cierto, que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal, se encuentra inspirado en el Consejo de Estado Francés, y que igualmente que el sistema francés adoptamos la teoría de la división de poderes, la interpretación que le ha dado el legislador en nuestro derecho positivo a diferencia del legislador francés, no es rígida sino flexible, ya que en principio aceptamos la dualidad de jurisdicciones teniendo tribunales administrativos y judiciales, aunque en nuestro sistema a través del juicio de amparo, como una medida de control constitucional, las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal, son susceptibles de ser revisadas por los tribunales del Poder Judicial de la Federación, ya sea a favor del gobernado por la vía del juicio de garantías, o bien, en favor de la autoridad con el recurso de revisión. En consecuencia, podemos hablar de contencioso administrativo desde el punto de vista material aún tratándose en el caso de que la controversia sea resuelta por el Poder Judicial de la Federación.

1.6.2. Fundamento Constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El fundamento constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no ha sido tan claro y preciso como en la actualidad se contempla, ya que como se señaló en rubros anteriores, el proyecto de los juristas creadores del primer tribunal contencioso-administrativo fue considerado inconstitucional, sustentando dicha teoría en una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del siglo antepasado propuesta por el Ministro Vallarta, la

cual se pronunciaba en el sentido de afirmar que la creación de tribunales administrativos violaba el principio de la división de poderes al reunir dos poderes en una sola persona, es decir, la facultad de aplicar la ley y dirimir las controversias en materia administrativa a través del Ejecutivo Federal, lo cual carecía de fundamento constitucional.

No obstante, desde la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se trata de aclarar que con la creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no se irrumpe con el principio de la división de poderes, ya que no se encontraría sujeto a ninguna dependencia del Poder Ejecutivo, sino que fallaría en representación del mismo por delegación de facultades que la ley le hace.

El problema de la supuesta inconstitucionalidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, subsistió aún después de promulgada la Ley de Justicia Fiscal, pero no pasó de ser una mera duda académica, pues en la vida práctica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nunca se planteó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la inconstitucionalidad, misma que fue resuelta con las reformas a la Ley Fundamental en el año de 1946.

La reforma a la fracción I, del artículo 104 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 31 de diciembre de 1946, en vigor a partir del 10 de enero de 1947 establecía lo siguiente:

"Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

"I...

"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 reforma trae como consecuencia los siguientes resultados:

- Constitucionaliza los tribunales administrativos en forma indirecta al facultar a la extinta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia para la resolución de los recursos de revisión contra las sentencias definitivas del

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, este recurso sólo podía ser promovido por las autoridades.

- Establece que todo tribunal administrativo deba poseer plena autonomía para dictar sus fallos, es decir, total independencia respecto de los órganos de la administración activa.

- Ubica el fundamento constitucional de los tribunales administrativos dentro del capítulo relativo al Poder Judicial de la Federación.

El 25 de octubre de 1967, se promulgó una nueva reforma al artículo 104, fracción I, en su segundo párrafo, misma que entró en vigor el 28 de diciembre de 1967, la cual establecía lo siguiente:

"Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

"I...

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

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

Los objetivos de la anterior reforma fueron:

- Constitucionalizar en forma directa al Tribunal Federal de Justicia Fiscal, al mismo tiempo que dicha reforma sirve de fundamento constitucional para la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, primer órgano de jurisdicción administrativa dotado de competencia genérica (administrativa y fiscal) en el ámbito de su competencia.

- Se le otorga al legislador federal la facultad de establecer la organización, procedimiento y los recursos que se pueden interponer en contra de las resoluciones de dichos tribunales.

Una nueva reforma importante de señalar, fue la que se hizo al artículo 116 constitucional, fracción IV, el 17 de marzo de 1987, en la que se faculta al

legislador local para que expida los preceptos constitucionales locales y leyes ordinarias destinadas a la creación de tribunales de lo contencioso-administrativo, circunscritos a su ámbito territorial.

Con esta reforma se da fundamento constitucional a los órganos de jurisdicción administrativa locales.

El 29 de julio de 1987, se da una nueva reforma y se publica en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de agosto del mismo año. Con ésta reforma se derogó, entre otros, el segundo párrafo de la fracción I, del artículo 104 constitucional, trasladando dicha facultad para crear tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, al artículo 73 fracción XXIX-H, el cual está comprendido en el capítulo destinado a las atribuciones del Congreso de la Unión.

Esta reforma tuvo como sustento sólo motivos de técnica legislativa, puesto que se limitó únicamente a transferir el fundamento constitucional de los tribunales de lo contencioso-administrativo, del capítulo destinado al Poder Judicial de la Federación al capítulo relativo al Congreso de la Unión.

En la actualidad el artículo 73 fracción XXIX-H constitucional, establece lo siguiente:

"El Congreso tiene facultad: ...

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

Por otra parte, desde su origen el Tribunal ha tenido competencia estrictamente fiscal en su primer momento, sin embargo a través de su historia, esta competencia de carácter fiscal originaria, se ha venido incrementando con distintos rubros de naturaleza administrativa, que lo hacen ser un tribunal plenamente administrativo; y con el Decreto publicado en el Diario Oficial de fecha 31 de diciembre del 2000, y que entro en vigor el 1° de enero del 2001, para quedar como Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se reforma a la denominación del Tribunal Fiscal de la

Federación, por la del 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 al Tribunal Fiscal de la Federación, para sustituir ese nombre por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; con esto la competencia se amplió en materia administrativa, principalmente, en el rubro de las multas por infracciones a las disposiciones administrativas federales, y se le agrega competencia en materia de Seguridad Social, respecto de los miembros del Ejército y de la Armada Nacionales, así como de los Empleados Federales. De igual modo posee competencia en materia de interpretación y cumplimiento de los Contratos de Obra Pública, en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Federación, en materia de garantías, esto es, contratos accesorios que garantizan el interés fiscal, en materia directamente de Comercio Exterior, en los términos del artículo 94 y siguientes de la Ley de Comercio Exterior, y por último, tratándose de la resolución a los recursos administrativos, en distintas materias, por demás diversas. Esto se ha ampliado por una interpretación jurisprudencial del artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y por las reformas publicadas en el Diario Oficial de fecha, 31 de diciembre del 2000 a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1.6.3. Organización del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se integra de una Sala Superior y 33 Salas Regionales, estas últimas anteriormente a la reforma de 31 de diciembre de 2000, se encontraban distribuidas en XI regiones; hoy día son XVII las regiones en que se divide el territorio nacional.

Los Magistrados que integran el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son designados por el Presidente de la República con la

aprobación del Senado, y en los recesos de éste, por la Comisión Permanente. Durarán seis años en el primer ejercicio de su encargo, mismos que se contarán a partir de la fecha en que se haga su designación.

Conforme a la reforma del artículo 3º, segundo párrafo, incisos a) y b) de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 2000, en el supuesto de haber terminado el período de seis años, en caso de que se trate de un Magistrado integrante de la Sala Superior, podrá ser ratificado, por única vez, por un período de nueve años; si se tratara de un Magistrado integrante de alguna Sala Regional, podrá ser ratificado por un segundo período de seis años, si al final de éste período fuera ratificado nuevamente, será inamovible y sólo podrá ser removido mediante el procedimiento que establece la Carta Magna para los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito inamovibles del Poder Judicial de la Federación.

Como anteriormente se comentó, la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se integra por 11 Magistrados especialmente nombrados para ello, dicha Sala puede sesionar en Pleno o por Sección, para lo cual se encuentra dividida en dos Secciones compuestas de 5 Magistrados cada una, más un Presidente de la Sala Superior el cual no integra Sección.

Las Salas Regionales se integran por 3 Magistrados cada una, de entre los cuales se elegirá anualmente sin perjuicio de ser reelecto al Presidente de la Sala Regional. A parte de los Secretarios, Actuarios, Peritos y oficiales judiciales tanto de la Sala Superior, como de las Salas Regionales, el tribunal cuenta con Oficial Mayor quien tiene a su cargo las funciones relacionadas con el presupuesto y administración del mismo; así como un Contralor del Tribunal quien tiene a su cargo funciones de vigilancia respecto a la función jurisdiccional de sus integrantes.

1.7. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

La actividad de todo órgano u organismo del Estado se encuentra regulada por el principio de legalidad, mismo que se traduce en el sustento legal a través de una norma escrita para poder llevar a cabo sus cometidos, en razón de que la autoridad no puede hacer nada para lo que expresamente no se le haya facultado.

Muy relacionado con este principio de legalidad, se encuentra el concepto de competencia, el cual se entiende, hablando de órganos jurisdiccionales, como el conjunto de atribuciones que el Estado otorga mediante un orden jurídico preestablecido al juzgador, para dotarlo de jurisdicción en determinada controversia.

La competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, está determinada por ordenamientos formalmente legislativos, mismos que son:

- La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,
- y
- Ordenamientos Jurídicos Especiales.

Tanto en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como en los Ordenamientos Jurídicos Especiales, ya sea por aplicación de los mismos o por su interpretación, se consigna la competencia de la Sala Superior, así como de las Salas Regionales.

En los Ordenamientos Jurídicos Especiales tenemos a la Ley del Seguro Social, Ley de INFONAVIT, Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Ley de Comercio Exterior, Ley Federal del Procedimiento Administrativo, Ley Federal de la Función Pública; entre otros.

1.7.1. Competencia en Razón del Territorio.

La competencia en razón de territorio del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la podemos definir como el ámbito espacial dentro del cual las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ejercen válidamente su función jurisdiccional.

La Sala Superior es un órgano jurisdiccional que tiene competencia para todo el territorio de la República.

Como ya se comentó, anteriormente a la última reforma a la Ley Orgánica, el territorio nacional de acuerdo con el artículo 28 se dividía en XI regiones, en las cuales se encontraban su residencia las Salas Regionales, dichas regiones eran las siguientes:

1. Noroeste con dos Salas, cuya jurisdicción era en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
2. Norte-Centro con dos Salas, cuya jurisdicción era en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.
3. Noreste con dos Salas, cuya jurisdicción era en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
4. Occidente con tres Salas, cuya jurisdicción era en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
5. Centro con dos Salas, cuya jurisdicción era en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
6. Hidalgo-México con dos Salas, cuya jurisdicción era en los Estados de Hidalgo y de México.
7. Golfo-Centro con tres Salas, cuya jurisdicción era en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.
8. Guerrero con una Sala, cuya jurisdicción era en el Estado de Guerrero.

9. Sureste con una Sala, cuya jurisdicción era en los Estados de Oaxaca y Chiapas.

10. Peninsular con una Sala, cuya jurisdicción era en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

11. Metropolitana con once Salas, cuya jurisdicción era en el Distrito Federal y en el Estado de Morelos.

Actualmente, el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece que el territorio de la República se dividirá en las regiones con los límites territoriales que determine la Sala Superior, en razón de las cargas de trabajo y requerimiento de administración de justicia, para tal efecto este cuerpo colegiado emitirá los Acuerdos respectivos que deberán ser publicados en el Diario Oficial Federal.

En este sentido, el 25 de enero de 2001, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicó en el Diario Oficial Federal el Acuerdo G/10/2001 por el que se determinan los límites territoriales y denominación de las regiones del órgano jurisdiccional de mérito, así como el número y sede de sus Salas Regionales.

El Artículo 1º de este Acuerdo establece que 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 1, que comprende el Estado de Baja California.

II.- Del Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora.

III.- Del Noroeste ID, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa.

IV.- Del Norte-Centro 1, que comprende el Estado de Chihuahua.

V.- Del Norte-Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila.

VI.- Del Noreste, que comprende los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.

VII.- De Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit.

VII.- Del Centro 1, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes.

IX.- Del Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro.

X.- Del Centro ID, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán.

XI.- Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de 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 los Estados de Chiapas y Oaxaca.

XVI.- *Peninsular, que comprende los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.*

XVI.- *Metropolitana, que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos”.*

Asímismo, el Artículo 2º establece que 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 Noroeste 1. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Noroeste I, con sede en la Ciudad de Tijuana, Baja California.

II.- Región del Noroeste n. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Noroeste n, con sede en Ciudad Obregón, Sonora.

III.- Región del Noroeste m. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del

Noroeste m, 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 n. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala

Regional del Norte-Centro n y Segunda Sala Regional del Norte-Centro II, ambas 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, ambas con sede en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León.

VII.- Región de Occidente. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional de Occidente y Segunda Sala Regional de Occidente, ambas 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 m. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Centro m, 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, todas ellas con sede en Tlalnepantla, Estado de México.

XII.- Región de Oriente. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional de Oriente y Segunda Sala Regional de Oriente, ambas 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, 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 y Décimo Primera Sala Regional Metropolitana, todas ellas con sede en Ciudad de México, Distrito Federal”.*

Con la nueva redacción del artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Acuerdo G/10/2001, se abrió la posibilidad de reorganizar la circunscripción territorial de las diversas regiones, así como la jurisdicción territorial de las Salas Regionales que las integraban, para hacer la justicia administrativa congruente con los criterios que han emitido algunos Magistrados a través de diversos ensayos, en los cuales, sostienen que el contribuyente debe tener mayor acceso a la justicia fiscal, a través de Salas Regionales en toda la República para contar realmente con una verdadera desconcentración administrativa del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Si bien es cierto, que no hay Salas Regionales en toda la República, también es cierto que con la nueva distribución de los citados órganos jurisdiccionales se atiende las cargas de trabajo y requerimiento de administración de justicia que demanda el contribuyente.

El artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con anterioridad a la multicitada reforma de 31 de diciembre de 2000, nos proporcionaba las reglas para determinar la competencia por territorio de las Salas Regionales al establecer lo siguiente:

"Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante, excepto en los siguientes casos:

"I. Se trate de empresas que formen parte del sistema financiero en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

"II. Tengan el carácter de controladora o controlada en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta y determinen su resultado fiscal consolidado.

"III. El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en territorio nacional.

"IV. El demandante resida en México y no tenga domicilio fiscal.

"En los casos señalados en las tres primeras fracciones, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción territorial se encuentre la sede de la autoridad que dictó la resolución impugnada. Tratándose de la fracción cuarta, se atenderá al domicilio del particular.

"Cuando la demandante sea una autoridad que promueva la nulidad de una resolución administrativa favorable a una particular, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción se encuentre la sede de dicha autoridad."

Se ha variado el criterio para la competencia del tribunal en razón del territorio, ahora se establece de modo genérico que sea competente la Sala Regional en cuya jurisdicción se encuentre la autoridad administrativa que emitió el acto que se combate, la excepción a la regla es tratándose del juicio de lesividad, en este caso será competente la Sala Regional en cuya jurisdicción se encuentre el domicilio del particular demandado. De este modo el referido artículo 31 establece lo siguiente:

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

1.7.2. Competencia por Grado.

La función jurisdiccional generalmente no se agota con el conocimiento y decisión de la controversia por parte de un solo juzgador, va más allá, en razón de que el juez puede equivocarse, por este motivo existe la posibilidad de que dicha resolución sea sometida a la revisión de un juzgador superior jerárquicamente hablando, a esto la doctrina lo denomina competencia por grado.

Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el año de 1978 y posteriormente con la de 1995, el tribunal de mérito se reestructura convirtiéndose en un órgano biinstancial, debido a la regionalización que pone solución a la centralización del órgano jurisdiccional aludido, acercando de esta forma a la autoridad al lugar donde se encuentran la mayoría de los asuntos.

La reorganización del Tribunal se sustenta en la separación de la función instructora y juzgadora de primera instancia que corresponde a las Salas Regionales, de la función revisora y unificadora que detentaba antes de la reforma de 5 de enero de 1988 la Sala Superior.

Con anterioridad a la creación de la Sala Superior por la Ley Orgánica de 1978, en el año de 1967, por reforma de 19 enero, le otorgaba al hasta entonces Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la función revisora, al dotarlo de facultades suficientes para resolver el recurso de revisión que se creaba con la reforma en comento; más que ser un recurso de revisión se consideraba una apelación debido a las causales de procedencia; contra el comentado recurso de revisión, procedía el recurso de revisión fiscal ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Posteriormente, como ya se había señalado, en el año de 1978 se reestructura el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reafirmando su carácter biinstancial, al crearse las Salas Regionales, órganos de primera instancia y la Sala Superior órgano revisor de segunda instancia. Desde el año de 1967 hasta 1988 el recurso de revisión tuvo variadas reformas tendientes a convertirse en el medio de defensa idóneo para el recurrente, no obstante que existía una última revisión al fallo de la Sala Superior, es decir, el amparo Directo para los particulares y el recurso de revisión fiscal para la autoridad. El 5 de enero de 1988, se da una reforma trascendental en la vida del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por cuanto suprimen el recurso de revisión ante la Sala Superior, terminando así con su carácter biinstancial, consecuentemente, al desaparecer el comentado recurso se queda sin facultades revisoras la Sala Superior respecto de los órganos de primera instancia.

Para algunos especialistas de la materia, la anterior reforma representa un retroceso en el ámbito de la jurisdicción administrativa especializada, ya que el conocimiento del recurso de revisión pasa a ser del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, fusionándose con el recurso de revisión fiscal que venían resolviendo los citados Tribunales Colegiados.

El 15 de diciembre de 1995, se da una reforma que trata de dotar nuevamente de la facultad jurisdiccional revisora a la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al instaurar el recurso de apelación en contra de las sentencias dictadas por las Salas Regionales; este recurso nace con muchos defectos en cuanto a técnica legislativa se refiere, de entre los cuales, el que más resaltaba era su falta de igualdad procesal, por lo que, el 30 de diciembre de 1996 se da una reforma que suprime el recurso de apelación, quedando nuevamente sin facultades jurisdiccionales revisoras la Sala Superior

En la actualidad, la facultad jurisdiccional de la Sala Superior se limita a la regulación de una facultad de atracción que el artículo 239 A del CFF proporciona. De dicha facultad se deducen los siguientes razonamientos:

- El Tribunal en cita se concibe como un órgano de única instancia, debido a que los asuntos de su competencia se resuelven en una sola instancia; siendo conocidos generalmente por las Salas Regionales, y excepcionalmente por la Sala Superior debido a sus facultades de atracción.

- Desaparece la función revisora de la Sala Superior y su función jurisdiccional se traduce exclusivamente en la emisión de una sentencia, debido a que la etapa de instrucción dentro del procedimiento está a cargo de las Salas Regionales. Por otra parte, el artículo 259 del Código Fiscal de la Federación, sigue atribuyéndole, tanto al Pleno, como a las Secciones de la Sala Superior, la función integradora de los criterios jurisprudenciales.

Por lo que hace a las Salas Regionales, son los órganos jurisdiccionales que conocen y resuelven generalmente los juicios de nulidad, salvo en los casos en que la competencia sea por atracción para la Sala Superior; de igual forma cuando se trate de las materias que enumera el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias; así como en materia de acuerdos internacionales suscritos por México en materia de doble tributación o comercial, en todos estos casos es de resaltar que las Salas Regionales instruyen el procedimiento y la emisión de la sentencia está a cargo del Pleno o de las Secciones de la Sala Superior según sea el caso.

1.7.3. Competencia por Materia.

La competencia por materia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra determinada por el contenido de las normas sustantivas que regulan la controversia sometida a este órgano jurisdiccional, a través del juicio de nulidad, es decir, que en términos generales estamos hablando de asuntos en las materias administrativa y fiscal.

Desde la creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a la fecha, se ha visto incrementada paulatinamente la competencia material del mismo, ya que para algunos autores este órgano de jurisdicción administrativa

especializada nace con las características del contencioso fiscal de Francia, lógicamente la materia fiscal era la que preponderantemente conocía. Tiempo después atendiendo a la evolución de los ordenamientos jurídicos en la materia, se hicieron diversas modificaciones, tanto a la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, como en Leyes Especiales, trayendo como consecuencia con su nueva denominación que en la actualidad esta considerado como una verdadero tribunal, situación esta que desvirtúa la realidad, pues el Tribunal carece de la función de ejecutar sus propias resoluciones.

El artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece como competencia material, las resoluciones definitivas que a continuación se indican:

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

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

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

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

"V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes a 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 sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

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

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

Centralizada.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Respecto al artículo anteriormente transcrito, podemos decir que las cuatro primeras fracciones fueron las que determinaron la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al momento de su creación por la Ley de Justicia Fiscal de 1937, y por ende, caracterizaban el Juicio de Nulidad como contencioso de anulación, es decir, se busca únicamente la anulación de una decisión ejecutoria pronunciada por una autoridad administrativa o fiscal.

De las fracciones V a la XV, se comprende la competencia que paulatinamente se le ha ido incrementando al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resaltando el hecho de que las fracciones V y VI se clasifican de la misma forma que las cuatro fracciones precedentes como contencioso de anulación.

Las fracciones VII a la XV, que consignan la competencia del Tribunal Fiscal en materia de interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, responsabilidad en contra de servidores públicos, garantías a favor del Estado, indemnizaciones a particulares, sanciones administrativas a los servidores públicos, en materia de Comercio Exterior, resoluciones administrativas recaídas en recursos administrativos a que se refiere la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, y las demás leyes que otorgan competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son resueltos a través del Juicio de Nulidad substanciado con base en los principios de un contencioso de plena jurisdicción, que tiene por finalidad obtener del juez cualquier decisión que sea útil y no únicamente limitarse a declarar la nulidad del acto.

El tercer párrafo de la fracción XV, concede a la autoridad la oportunidad de ocurrir al Juicio de Nulidad como parte actora en las materias que comprende el citado artículo dentro de sus distintas fracciones, en este sentido el Juicio de Nulidad respectivo es conocido en la doctrina como juicio de lesividad.

1.8. ESTADÍSTICAS COMPARATIVAS SOBRE ASUNTOS DE INGRESADOS Y RESUELTOS.

1.8.1. Informe de 1996 y 1997.

En el período comprendido entre el mes de noviembre de 1996 y octubre de 1997, la Salas Regionales del Tribunal, recibieron un total de 34.959 demandas, de las cuales 16.949 correspondieron a las Salas Regionales Metropolitanas, y 18.010, a las Salas Regionales foráneas.

1.8.2. Informe de 1998.

En el período que comprende este informe, el Tribunal recibió un total de 39.905, nuevas demandas de las cuales 15.156, fueron presentadas ante la oficialía de partes común de las Salas Regionales Metropolitanas, y 24.749, correspondieron a las Salas Regionales Foráneas.

Lo anterior, significa un incremento del 14.15%, en relación total de demandas recibidas en el año anterior; incremento que no se comportó por igual entre las Salas Metropolitanas y la foráneas, dado que, en las primeras se observó, incluso que el ingreso de las nuevas demandas disminuyó en un 10.6%, en tanto que, las foráneas tuvieron un incremento del 37.4% en relación con las demandas recibidas en el año anterior.

Una primera observación de los datos anteriores nos indica una tendencia que viene siendo apreciada en los últimos años de un notorio incremento en las demandas interpuestas ante las Salas foráneas, circunstancia que debe incrementar el sentido de las decisiones que se tomen para atenderlo. No obstante, la importante carga de trabajo que tuvieron que enfrentar las Salas Regionales durante el período de este informe, es conveniente subrayar que se

resolvieron un total de 40.392 asuntos, de los cuales 18.184, correspondieron a las Salas Metropolitanas y 22.208 fueron emitidas por las Salas foráneas.

Estos datos superan en un 10.14% los obtenidos en el año anterior, dado que se resolvieron un total de 36.671, de los cuales correspondieron 18.089, a las Salas Regionales Metropolitanas y 18.582 a las Salas foráneas.

1.8.3. Informe de 1999.

En el lapso a que se refiere este informe, el Tribunal recibió 49.169 nuevas demandas, de las cuales 17.139 corresponden a la Región Metropolitana y 32.030 fueron presentadas ante las Salas Regionales foráneas.

Lo anterior significa un incremento del 23.21% en relación a las demandas recibidas en el año anterior; incremento que se observa superior, tratándose de las Salas Regionales foráneas que lo tuvieron del orden del 29.41% en tanto que el operado en las Salas Metropolitanas lo fue del 13.0%.

También conviene advertir que en el caso de las Salas Metropolitanas el número de asuntos nuevos ingresados alcanzó una cifra semejante a la de hace dos años, modificándose la disminución observada el año pasado.

En lo que concierne a los asuntos resueltos durante el período que comprende este informe, las Salas Regionales resolvieron un total de 44.107 asuntos, de los cuales 16.967, correspondieron a las Salas Metropolitanas y 27.140 a las Salas foráneas.

La cifra global supera en un 9.19% a los resultados alcanzados en el año anterior, dado que entonces se resolvieron un total de 40.392, de los cuales 18.184 correspondieron a las Salas Regionales Metropolitanas y 22.208 fueron resueltos por las Salas foráneas.

1.8.4. Informe del 2000.

Durante el período de este informe, el Tribunal recibió en sus Salas Regionales 56.323 demandas, de las cuales 18.808 corresponden a las Salas Metropolitanas y 37.515 las foráneas; cifras que reflejan un incremento de 7.154 demandas recibidas.

Asímismo, los asuntos resueltos durante este informe ascienden a un total de 57.706 asuntos, correspondiendo a las Salas Metropolitanas 19.534 y 38.172 a las Salas foráneas. Las cifras transcritas nos muestran un aumento de 13.599 asuntos resueltos.

1.8.5. Informe del 2001.

En el período que comprende este periodo, el Tribunal recibió en sus Salas Regionales 62.200 demandas, de las cuales 20.165 corresponden a las Salas Metropolitanas y 41.087 a las foráneas; cifras que reflejan un incremento del 12.70% de demandas recibidas.

Los asuntos resueltos por las Salas Regionales del Tribunal ascienden a un total de 63.308 asuntos, correspondiendo a las Salas Metropolitanas 20.707 y 42.182 a las Salas foráneas. Las cifras transcritas nos muestran un aumento del 8.0% de asuntos resueltos.

1.8.6. Informe del 2002.

Durante el período de este informe, el Tribunal recibió en sus Salas Regionales, 68.778 demandas de las cuales 22.924 corresponden a las Salas Metropolitanas y 45.854 a las foráneas. Estas cifras reflejan un incremento del 14.90% de demandas recibidas, con respecto al año anterior.

Los asuntos resueltos por las Salas Regionales del Tribunal, ascienden a un total de 71.063, correspondiendo a las Salas Metropolitanas 21.867 y 49.196 a las Salas foráneas. Siendo que las Salas Regionales que en el año del 2001 resolvieron un total de 64.714 asuntos, de los cuales 19.781 correspondieron a las Salas Metropolitanas y 44.933 a las Salas foráneas. Las cifras transcritas nos muestran un incremento del 9.81% de asuntos resueltos, que refleja el esfuerzo adicional llevado a cabo por el personal profesional administrativo que presta sus servicios en el Tribunal.

1.8.7. Informe del 2003.

El Tribunal durante el período de este informe, recibió en sus Salas Regionales 89.386 demandas, de las cuales 30.385 corresponden a las Metropolitanas y 59.001 a las foráneas. Estas cifras reflejan un incremento de 20.608 demandas, con respecto al año anterior, lo que representa un aumento del 29.96%.

Por lo que se refiere a los asuntos resueltos por las Salas Regionales del Tribunal ascienden a un total de 87.249, correspondiendo a las Salas Metropolitanas 27.798, y 59.461 a las Salas foráneas. Siendo que las Salas Regionales en el año de 2002 resolvieron un total de 77.470 asuntos, de los cuales 24.787 correspondieron a las Salas Metropolitanas y 52.683 a las Salas foráneas. Las cifras transcritas, nos muestran un aumento del 12.62% de asuntos resueltos.

1.8.8. Informe del 2004.

Durante este período, el Tribunal recibió en sus Salas Regionales 128.874 demandas, de las cuales 38.524 corresponden a las Metropolitanas y 90.350 a las foráneas. En el ejercicio del 2003, se recibieron 89.38, lo que refleja un incremento de 39.488 demandas con respecto al año anterior y representan un aumento del 44.17%.

Por lo que, se refiere a los asuntos resueltos y dados de baja en el ejercicio del 2004 por las Salas Regionales del Tribunal, ascienden a un total de 117.442, correspondiendo a las Salas Metropolitanas 34.062 y a las Salas foráneas 83.380.

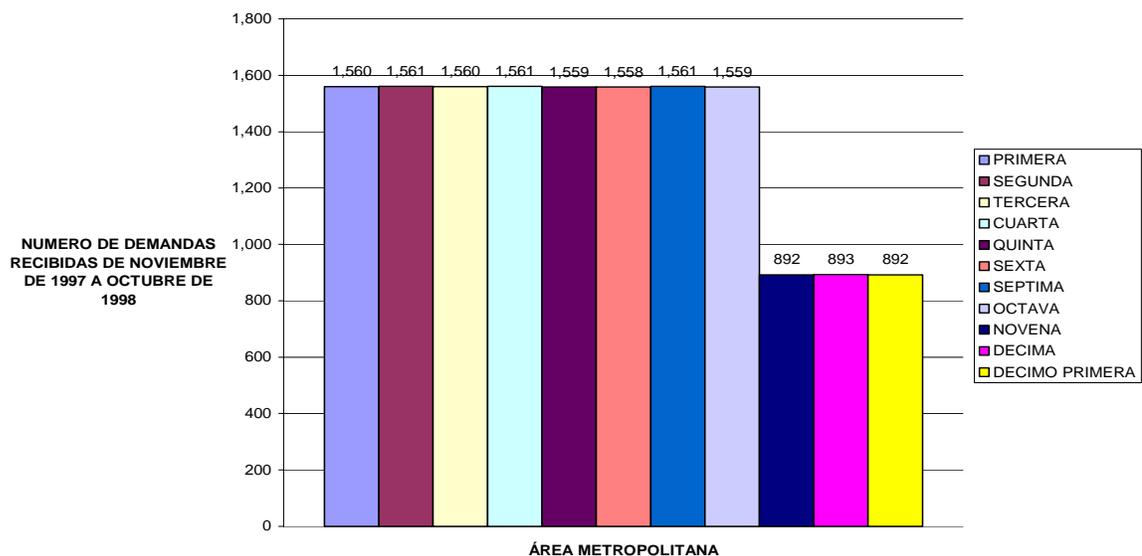
Durante el año del 2003, las Salas Regionales resolvieron y dieron de baja un total de 87.249 asuntos de los cuales 27.788 correspondieron a las Salas Metropolitanas y 59.461 a las Salas foráneas. Las cifras anteriores nos muestran un aumento del 36.96% de asuntos resueltos.

1.9. GRAFICAS

DEMANDAS RECIBIDAS NOVIEMBRE DE 1997 -OCTUBRE DE 1998

AREA	1997			1998										TOTAL		
	NOV	DIC	SUB TOTAL	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT		SUB TOTAL	
METROPOLITANAS																
PRIMERA	144	93	237	186	161	181	143	104	127	54	142	104	121	1,323	1,560	
SEGUNDA	145	92	237	186	161	179	145	105	127	54	140	106	121	1,324	1,561	
TERCERA	146	92	238	186	160	181	143	105	127	56	139	106	119	1,322	1,560	
CUARTA	146	92	238	186	161	181	143	105	128	53	139	106	121	1,323	1,561	
QUINTA	145	92	237	186	160	182	143	104	128	54	140	105	120	1,322	1,559	
SEXTA	146	90	236	185	161	181	145	104	128	53	141	105	119	1,322	1,558	
SEPTIMA	145	92	237	186	161	179	146	103	129	53	141	104	122	1,324	1,561	
OCTAVA	145	92	237	187	160	180	145	102	130	53	140	106	119	1,322	1,559	
NOVENA						98	142	105	128	53	141	106	119	892	892	
DECIMA						97	144	104	126	55	141	106	120	893	893	
DECIMO PRIMERA						96	145	104	125	54	142	106	120	892	892	
TOTAL METROPOLITANO	1,162	735	1,897	1,488	1,285	1,735	1,584	1,145	1,403	592	1,546	1,160	1,321	13,259	15,136	

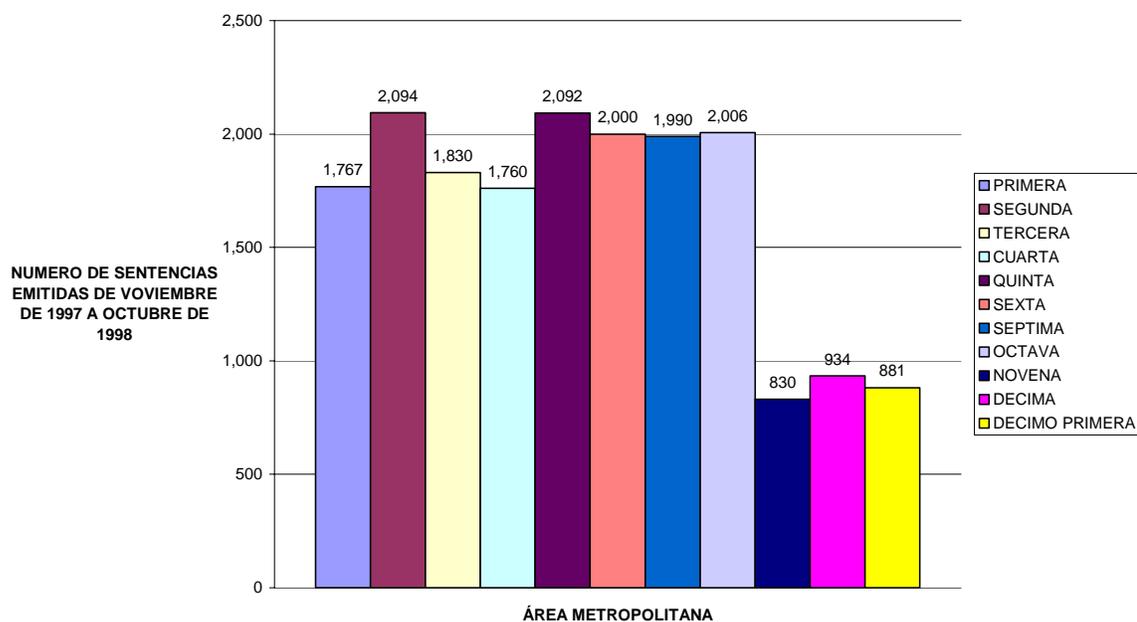
DEMANDAS RECIBIDAS DE NOVIEMBRE DE 1997 A OCTUBRE DE 1998



SENTENCIAS EMITIDAS NOVIEMBRE DE 1997 -OCTUBRE DE 1998

AREA	1997			1998										TOTAL		
	NOV	DIC	SUB TOTAL	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT		SUB TOTAL	
METROPOLITANAS																
PRIMERA	130	78	208	143	177	157	145	160	150	74	206	164	183	1559	1,767	
SEGUNDA	148	89	237	217	225	207	190	200	183	94	176	156	209	1857	2,094	
TERCERA	180	80	260	168	163	166	148	157	166	88	180	178	156	1570	1,830	
CUARTA	203	46	249	176	163	165	152	141	159	60	129	173	193	1511	1,760	
QUINTA	203	84	287	171	191	205	185	193	195	88	175	186	216	1805	2,092	
SEXTA	197	72	269	188	160	208	153	142	235	69	201	167	208	1731	2,000	
SEPTIMA	184	88	272	221	190	158	164	184	153	85	164	182	217	1718	1,990	
OCTAVA	219	104	323	189	173	158	181	199	192	81	177	194	139	1683	2,006	
NOVENA							32	66	144	125	48	98	111	830	830	
DECIMA							28	65	141	148	63	161	162	934	934	
DECIMO PRIMERA							31	111	116	128	71	145	131	881	881	
TOTAL METROPOLITANO	1,464	641	2,105	1,473	1,442	1,515	1,560	1,777	1,834	821	1,812	1,804	2,041	16,079	18,184	

SENTENCIAS EMITIDAS NOVIEMBRE DE 1997 -OCTUBRE DE 1998

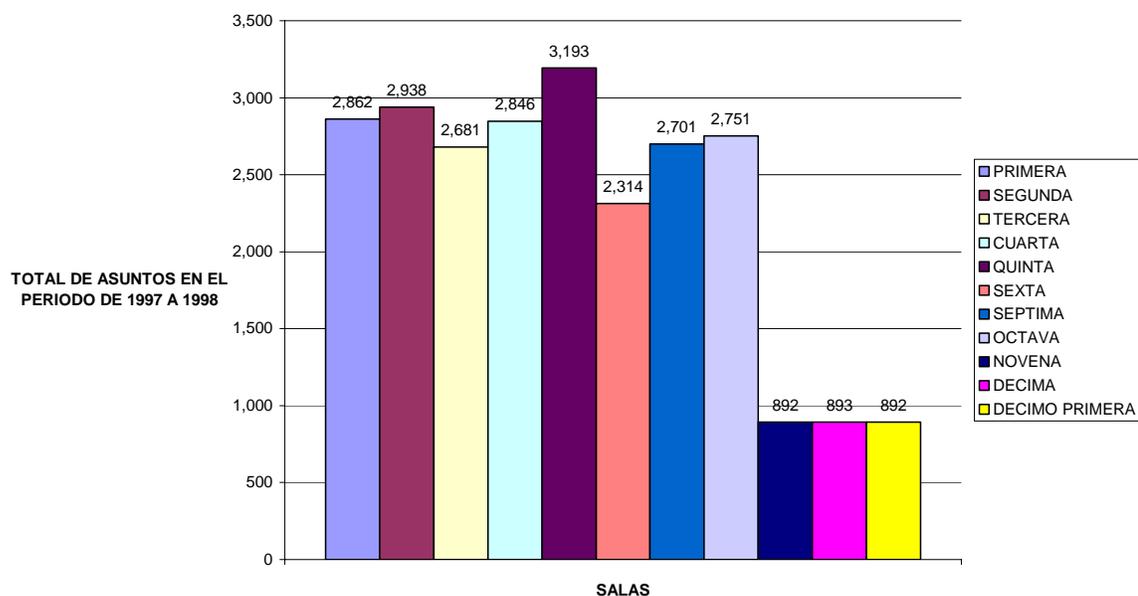


ESTADÍSTICAS DE LAS SALAS REGIONALES METROPOLITANAS

SALAS	AÑO 1997		ASUNTOS INGRESADOS 1998	TOTAL 1997-1998	AÑO 1998		DIFERENCIA 1997-1998
	ASUNTOS RESUELTOS	ASUNTOS PENDIENTES			ASUNTOS RESUELTOS	ASUNTOS PENDIENTES	
PRIMERA	2,301	1,302	1,560	2,862	1,767	1,095	-534
SEGUNDA	2,303	1,377	1,561	2,938	2,094	844	-209
TERCERA	2,257	1,121	1,560	2,681	1,830	851	-427
CUARTA	1,833	1,285	1,561	2,846	1,760	1,086	-73
QUINTA	2,583	1,634	1,559	3,193	2,092	1,101	-491
SEXTA	1,999	756	1,558	2,314	2,000	314	1
SEPTIMA	2,632	1,140	1,561	2,701	1,990	711	-642
OCTAVA	2,181	1,192	1,559	2,751	2,006	745	-175
NOVENA	0	0	892	892	830	62*	
DECIMA	0	0	893	893	934	41*	
DECIMO PRIMERA	0	0	892	892	881	11*	

* NOTA: POR SER DE NUEVA CREACION, NO HAY DIFERENCIA EN ESTAS SALAS

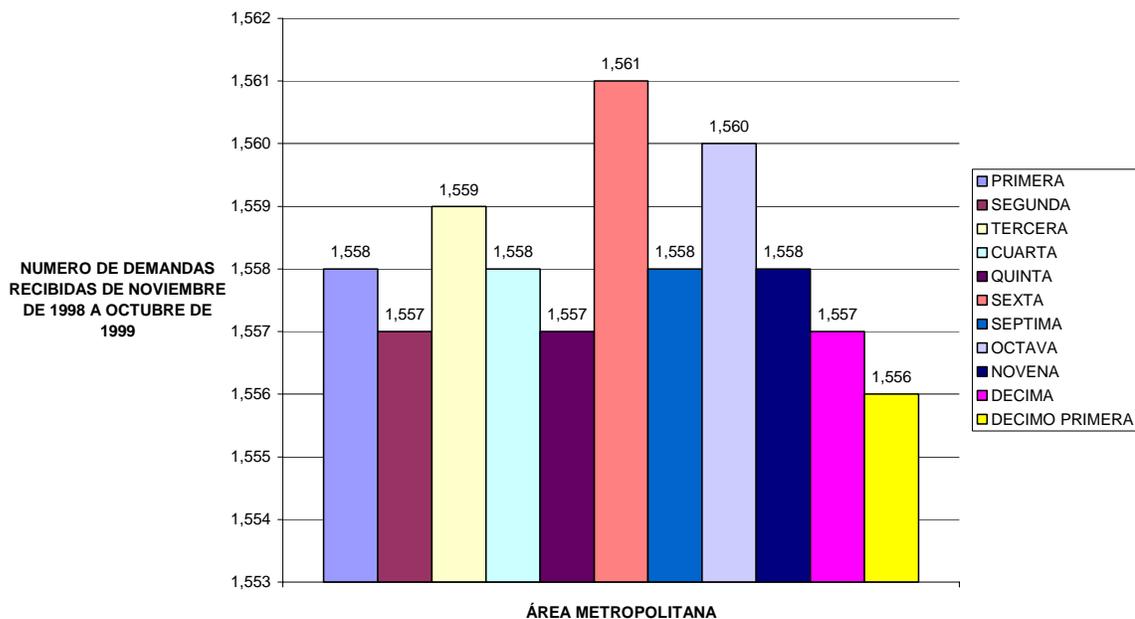
ESTADÍSTICAS DE LAS SALAS REGIONALES METROPOLITANAS INFORME 1998



DEMANDAS RECIBIDAS NOVIEMBRE DE 1998- OCTUBRE DE 1999

AREA	1998			1999										SUB TOTAL	TOTAL
	NOV	DIC	SUBTOTAL	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT		
METROPOLITANAS															
PRIMERA	99	68	167	132	117	144	133	132	143	83	182	144	181	1,391	1,558
SEGUNDA	99	67	166	132	116	146	132	132	145	83	182	146	177	1,391	1,557
TERCERA	100	68	168	132	117	144	133	131	145	83	182	146	178	1,391	1,559
CUARTA	99	69	168	134	114	145	131	133	145	83	183	145	177	1,390	1,558
QUINTA	101	67	168	131	118	144	132	133	143	84	183	145	176	1,389	1,557
SEXTA	101	67	168	133	117	143	133	132	144	84	183	145	179	1,393	1,561
SEPTIMA	99	67	166	132	117	145	132	131	145	83	182	146	179	1,392	1,558
OCTAVA	101	67	168	131	119	144	132	133	143	84	181	146	179	1,392	1,560
NOVENA	101	67	168	131	119	145	131	134	142	84	183	144	177	1,390	1,558
DECIMA	100	67	167	130	117	146	132	132	146	82	182	146	177	1,390	1,557
DECIMO PRIMERA	100	67	167	132	116	145	132	133	143	83	183	144	178	1,389	1,556
TOTAL METROPOLITANO	1,100	741	1,841	1,450	1,287	1,591	1,453	1,456	1,584	916	2,006	1,597	1,958	15,298	17,139

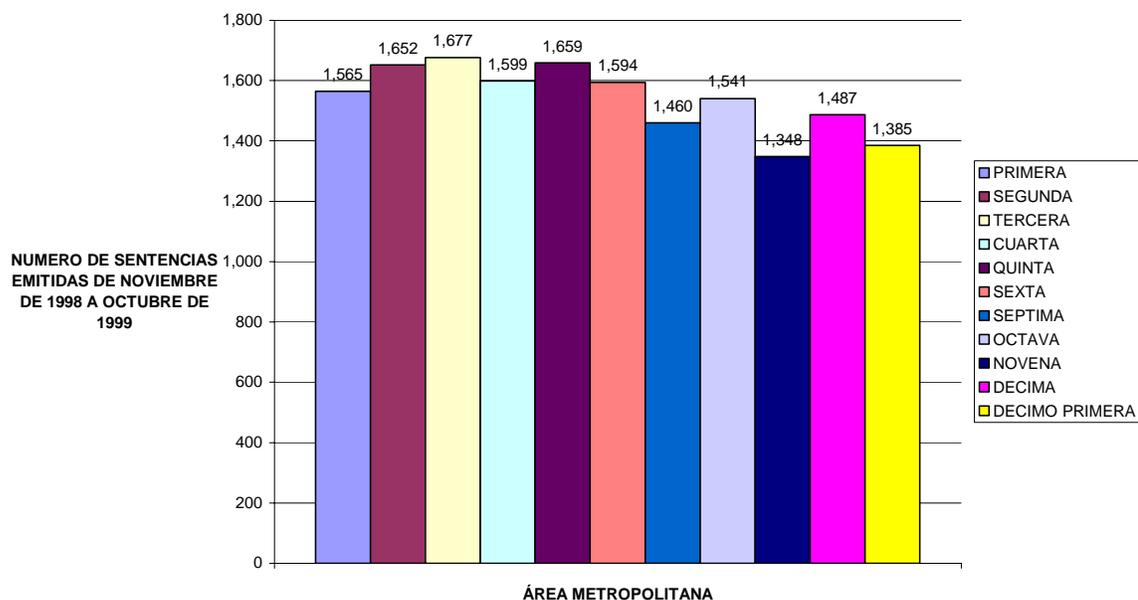
DEMANDAS RECIBIDAS NOVIEMBRE DE 1998 -OCTUBRE DE 1999



SENTENCIAS EMITIDAS NOVIEMBRE DE 1998-OCTUBRE DE 1999

AREA	1998			1999										TOTAL	
	NOV	DIC	SUB TOTAL	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT		SUB TOTAL
METROPOLITANAS															
PRIMERA	135	68	203	135	144	150	119	147	153	64	158	122	170	1,362	1,565
SEGUNDA	130	72	202	168	153	179	140	142	149	91	164	121	143	1,450	1,652
TERCERA	159	60	219	153	134	147	147	169	158	98	152	131	169	1,458	1,677
CUARTA	122	63	185	106	148	159	136	142	157	90	144	157	175	1,414	1,599
QUINTA	165	70	235	141	150	150	141	153	178	70	115	162	164	1,424	1,659
SEXTA	138	66	204	134	126	140	108	133	175	77	152	149	196	1,390	1,594
SEPTIMA	134	51	185	148	138	165	142	138	137	54	77	129	147	1,275	1,460
OCTAVA	146	67	213	132	128	132	149	133	134	96	114	139	171	1,328	1,541
NOVENA	94	58	152	88	126	119	120	149	91	53	201	73	176	1,196	1,348
DECIMA	101	57	158	107	133	139	131	119	158	83	160	131	168	1,329	1,487
DECIMO PRIMERA	117	44	161	114	94	139	129	126	109	92	126	129	166	1,224	1,385
TOTAL METROPOLITANO	1,441	676	2,117	1,426	1,474	1,619	1,462	1,551	1,599	868	1,563	1,443	1,845	14,850	16,967

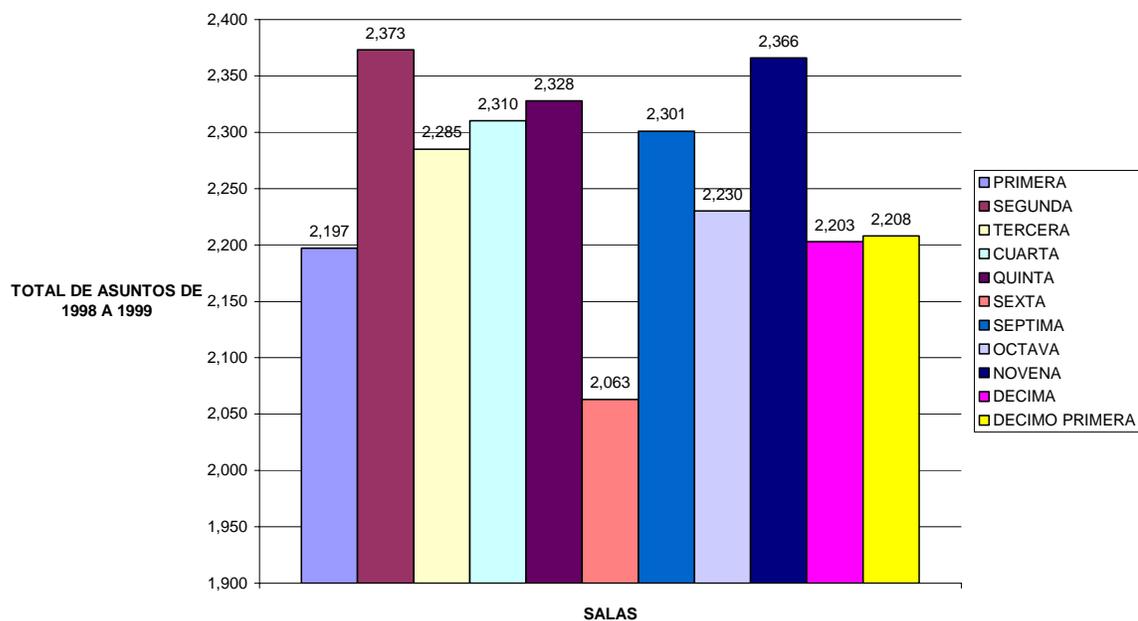
SENTENCIAS EMITIDAS NOVIEMBRE DE 1998 -OCTUBRE DE 1999



ESTADÍSTICAS DE LAS SALAS REGIONALES METROPOLITANANAS

SALAS	AÑO 1998		ASUNTOS INGRESADOS 1999	TOTAL 1998-1999	AÑO 1999		DIFERENCIA 1998-1999
	ASUNTOS RESUELTOS	ASUNTOS PENDIENTES			ASUNTOS RESUELTOS	ASUNTOS PENDIENTES	
PRIMERA	1,767	639	1,558	2,197	1,565	748	-202
SEGUNDA	2,094	816	1,557	2,373	1,652	874	-442
TERCERA	1,830	726	1,559	2,285	1,677	749	-153
CUARTA	1,760	752	1,558	2,310	1,599	780	-161
QUINTA	2,092	771	1,557	2,328	1,659	1,037	-433
SEXTA	2,000	502	1,561	2,063	1,594	584	-406
SEPTIMA	1,990	743	1,558	2,301	1,460	975	-530
OCTAVA	2,006	670	1,560	2,230	1,541	728	-465
NOVENA	830	808	1,558	2,366	1,348	938	518
DECIMA	934	646	1,557	2,203	1,487	666	553
DECIMO PRIMERA	881	652	1,556	2,208	1,385	717	504

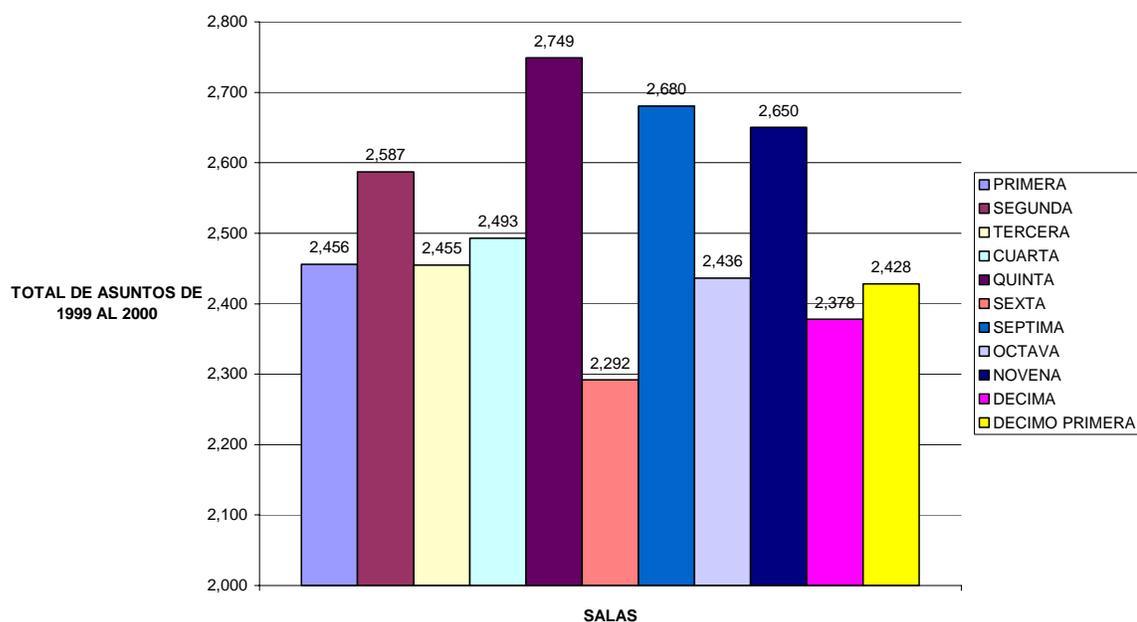
ESTADÍSTICAS DE LAS SALAS REGIONALES METROPOLITANANAS INFORME 1999



ESTADÍSTICAS DE LAS SALAS REGIONALES METROPOLITANAS

SALAS	AÑO 1999		ASUNTOS INGRESADOS 2000	TOTAL 1999-2000	AÑO 2000		DIFERENCIA 1999-2000
	ASUNTOS RESUELTOS	ASUNTOS PENDIENTES			ASUNTOS RESUELTOS	ASUNTOS PENDIENTES	
PRIMERA	1,565	748	1,708	2,456	1,854	693	289
SEGUNDA	1,652	874	1,713	2,587	1,697	952	45
TERCERA	1,677	749	1,706	2,455	1,736	740	59
CUARTA	1,599	780	1,713	2,493	1,765	801	166
QUINTA	1,659	1,037	1,712	2,749	2,068	744	409
SEXTA	1,594	584	1,708	2,292	1,736	686	142
SEPTIMA	1,460	975	1,705	2,680	1,945	1,000	485
OCTAVA	1,541	728	1,708	2,436	1,726	730	185
NOVENA	1,348	938	1,712	2,650	1,656	985	308
DECIMA	1,487	666	1,712	2,378	1,772	646	285
DECIMO PRIMERA	1,385	717	1,711	2,428	1,579	884	194

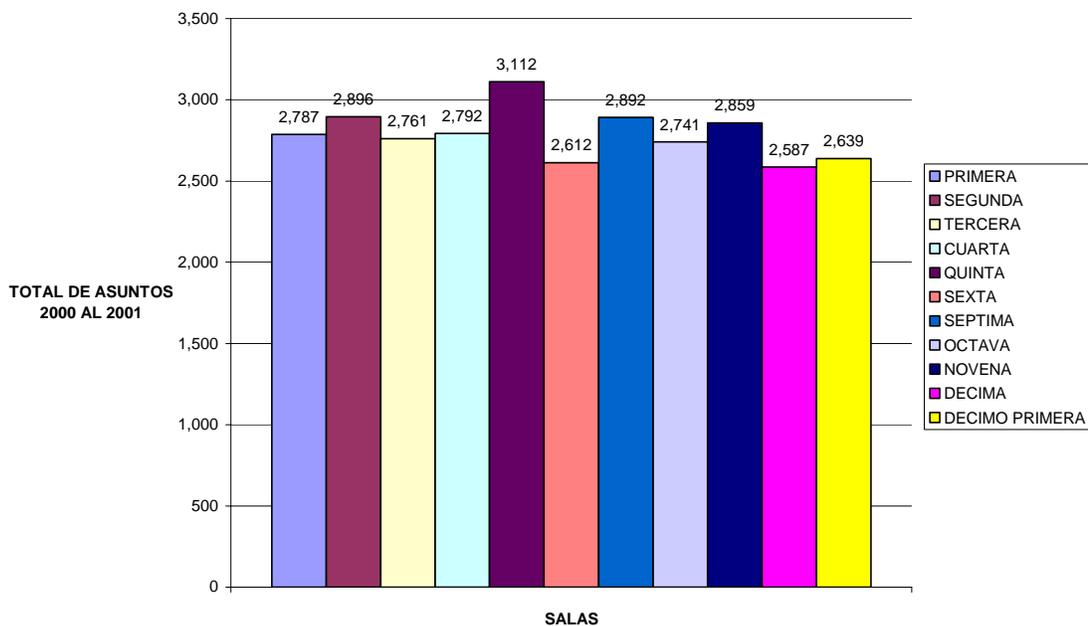
ESTADÍSTICAS DE LAS SALAS REGIONALES INFORME 2000



ESTADÍSTICAS DE LAS SALAS REGIONALES METROPOLITANAS

SALAS	AÑO 2000			TOTAL 2001 - 2002	AÑO 2001		DIFERENCIA 2000 - 2001
	ASUNTOS RESUELTOS	ASUNTOS PENDIENTES	ASUNTOS INGRESADOS 2001		ASUNTOS RESUELTOS	ASUNTOS PENDIENTES	
PRIMERA	1,685	878	1,909	2,787	1,954	793	399
SEGUNDA	1,792	984	1,912	2,896	1,797	1,052	55
TERCERA	1,797	859	1,902	2,761	1,836	820	69
CUARTA	1,699	880	1,912	2,792	1,865	921	299
QUINTA	1,769	1,197	1,915	3,112	2,168	884	499
SEXTA	1,594	694	1,918	2,612	1,836	736	249
SEPTIMA	1,590	975	1,917	2,892	2,045	1,990	595
OCTAVA	1,671	828	1,913	2,741	1,826	840	295
NOVENA	1,478	938	1,921	2,859	1,756	1,285	498
DECIMA	1,597	666	1,921	2,587	1,872	746	395
DECIMO PRIMERA	1,498	717	1,922	2,639	1,679	994	294

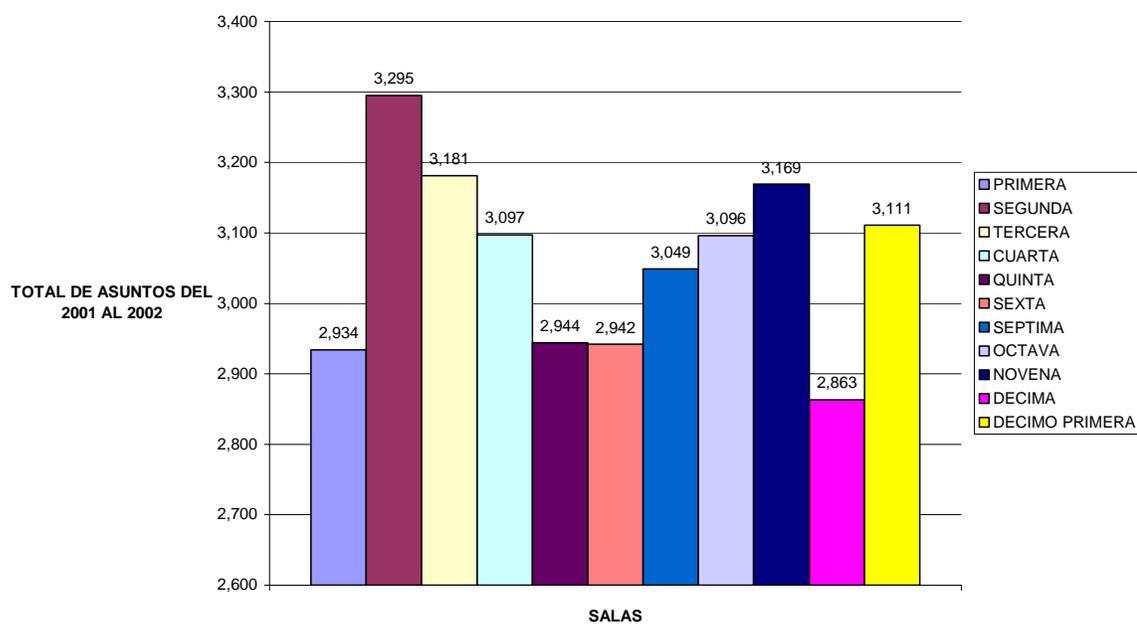
ESTADÍSTICAS DE LAS SALAS REGIONALES INFORME 2001



ESTADÍSTICAS DE LAS SALAS REGIONALES METROPOLITANAS
CUADRO CORPORATIVO 2001-2002

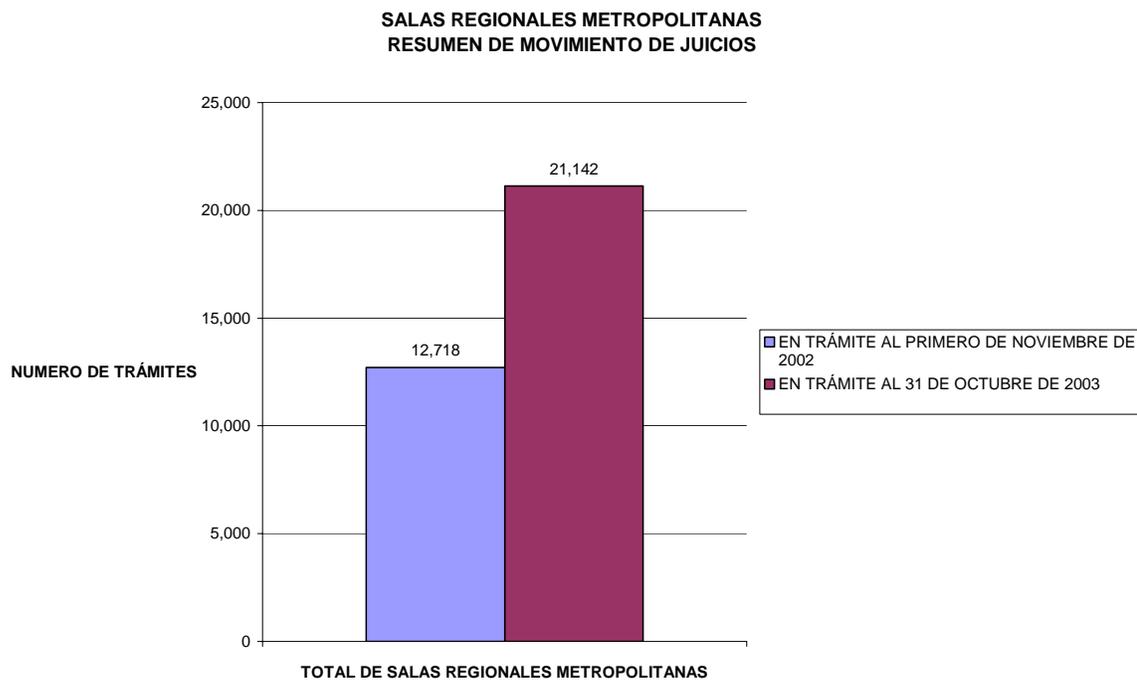
SALAS	AÑO 2001		ASUNTOS INGRESADOS 2002	TOTAL 2001-2002	AÑO 2002		DIFERENCIA 2001-2002
	ASUNTOS RESUELTOS	ASUNTOS PENDIENTES			ASUNTOS RESUELTOS	ASUNTOS PENDIENTES	
PRIMERA	1,813	853	2,081	2,934	1,921	1,074	108
SEGUNDA	1,708	1,213	2,082	3,295	1,870	1,401	162
TERCERA	1,572	1,097	2,084	3,181	1,775	1,413	203
CUARTA	1,780	1,011	2,086	3,097	1,955	1,239	175
QUINTA	1,953	860	2,084	2,944	2,058	1,120	105
SEXTA	1,856	858	2,084	2,942	2,016	1,094	160
SEPTIMA	2,041	964	2,085	3,049	2,178	1,025	137
OCTAVA	1,656	1,009	2,087	3,096	2,018	1,084	362
NOVENA	1,845	1,086	2,083	3,169	2,064	1,130	219
DECIMA	1,770	779	2,084	2,863	1,906	1,002	136
DECIMO PRIMERA	1,787	1,027	2,084	3,111	2,106	1,136	319

ESTADÍSTICAS DE LAS SALAS REGIONALES METROPOLITANAS INFORME 2002



SALAS REGIONALES METROPOLITANAS
RESUMEN DE MOVIMIENTO DE JUICIOS

	EN TRAMITE AL PRIMERO DE NOVIEMBRE DE 2002	DEMANDAS RECIBIDAS	DADOS DE ALTA	DADOS DE BAJA	RESUELTOS	EN TRAMITE AL 31 DE OCTUBRE DE 2003
TOTAL SALAS REGIONALES METROPOLITANAS	12,718	30,385	5,827	11,310	16,478	21,142



TOTAL DE ASUNTOS POR MATERIA INTERPUESTOS ANTE LAS SALAS REGIONALES METROPOLITANAS

SALAS	MATERIA 1	MATERIA 2	MATERIA 3	MATERIA 4	MATERIA 5	MATERIA 6	MATERIA 7	MATERIA 8	MATERIA 9	MATERIA 10	MATERIA 11	MATERIA 12	MATERIA 13	MATERIA 14	OTROS	TOTAL
PRIMERA SALA	1,267	45	186	60	17	286	1	20	47	0	0	111	69	623	779	3,511
SEGUNDA SALA	2,226	9	338	2	14	304	0	0	29	1	0	141	11	71	362	3,508
TERCERA SALA	514	28	97	33	1	107	1	4	24	0	0	58	36	168	2,434	3,505
CUARTA SALA	1,624	72	405	48	9	297	4	4	45	0	1	144	70	441	332	3,496
QUINTA SALA	2,043	28	505	0	24	322	0	4	45	0	0	167	23	15	319	3,495
SEXTA SALA	2,157	35	377	5	14	326	4	0	63	0	0	169	24	80	258	3,512
SEPTIMA SALA	1,514	48	256	18	20	291	0	3	37	0	1	143	28	677	460	3,496
OCTAVA SALA	1,364	50	251	13	21	278	0	2	40	0	0	156	40	650	645	3,510
NOVENA SALA	1,644	61	401	14	25	308	4	0	20	2	1	137	25	466	388	3,496
DÉCIMA SALA	1,469	38	312	20	15	238	2	10	26	0	0	130	58	224	950	3,492
DÉCIMO PRIMERA SALA	1,408	64	395	65	16	285	4	1	41	0	1	138	74	608	403	3,503
TOTALES	17,230	478	3,523	278	176	3,042	20	48	417	3	4	1,494	458	4,023	7,330	38,524

MATERIA 1.- CRÉDITO FISCAL DETERMINADO

MATERIA 2.- DEVOLUCIONES

MATERIA 3.- MULTAS FEDERALES NO FISCALES

MATERIA 4.- AGRAVIO EN MATERIA FISCAL DISTINTO A LOS ANTERIORES

MATERIA 5.- PENSIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS

MATERIA 6.- PENSIONES CIVILES

MATERIA 7.- INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE CONTRATO DE OBRA PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

MATERIA 8.- CRÉDITOS POR RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS

MATERIA 9.- REQUERIMIENTOS DE GARANTÍAS A FAVOR DE LA FEDERACIÓN

MATERIA 10.- LAS RESOLUCIONES 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

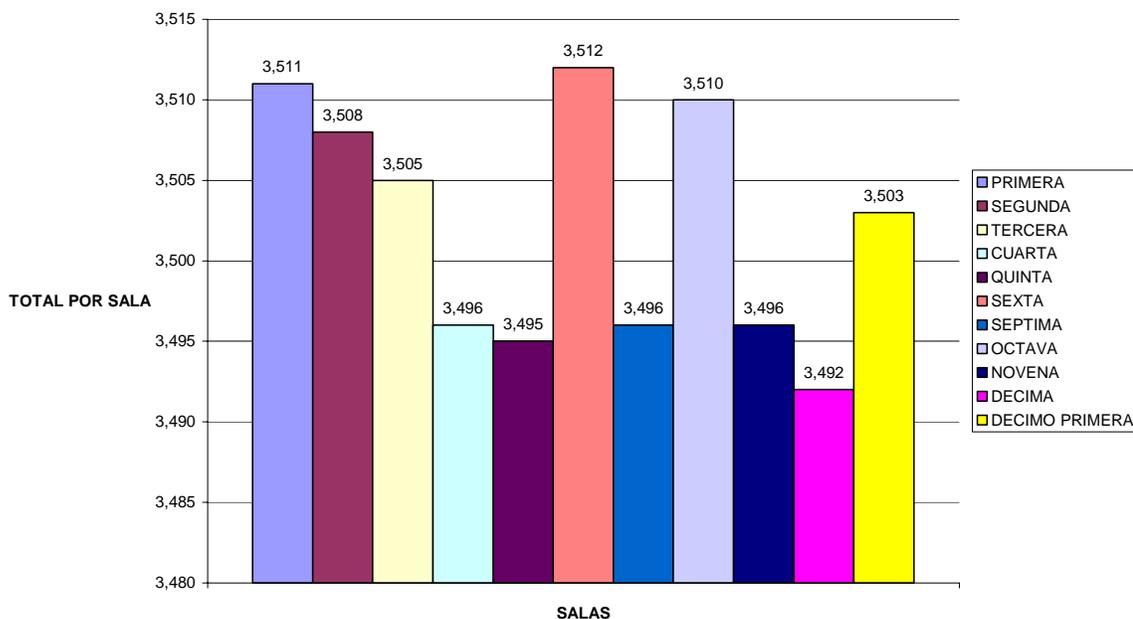
MATERIA 11.- ARTÍCULO 94DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR

MATERIA 12.- SANCIONES ADMINISTRATIVAS A SERVIDORES PÚBLICOS

MATERIA 13.- INSTANCIAS ICTADAS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA QUE PONGA FIN A UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, A UNA INSTANCIA O RESUELVAN UN EXPEDIENTE EN TÉRMINOS DE LA LFPA

MATERIA 14.- RESOLUCIONES A RECURSOS ADMINISTRATIVOS COMPETENCIA DE ESTE TRIBUNAL

TOTAL DE ASUNTOS INTERPUESTOS ANTE LAS SALAS INFORME 2004



TOTAL DE ASUNTOS POR MATERIA RESUELTOS* POR LAS SALAS REGIONALES METROPOLITANAS

SALAS	MATERIA 1	MATERIA 2	MATERIA 3	MATERIA 4	MATERIA 5	MATERIA 6	MATERIA 7	MATERIA 8	MATERIA 9	MATERIA 10	MATERIA 11	MATERIA 12	MATERIA 13	MATERIA 14	OTROS	TOTAL
PRIMERA SALA	1,105	38	207	48	19	172	0	12	61	0	1	95	66	325	219	2,368
SEGUNDA SALA	1,280	22	291	7	12	165	3	1	32	0	0	127	30	136	129	2,235
TERCERA SALA	525	25	83	11	6	100	1	0	40	0	0	62	30	134	1,176	2,193
CUARTA SALA	1,319	44	354	14	21	204	1	2	56	0	0	120	62	151	109	2,457
QUINTA SALA	1,504	19	603	1	18	206	1	5	57	0	1	135	23	16	220	2,809
SEXTA SALA	1,387	35	304	4	9	209	1	0	78	0	0	91	28	100	91	2,337
SEPTIMA SALA	1,261	50	304	9	23	201	1	2	47	0	0	139	29	492	117	2,675
OCTAVA SALA	1,059	37	241	8	19	161	0	2	53	0	0	121	35	313	195	2,244
NOVENA SALA	1,306	31	245	4	13	200	1	0	33	2	0	111	22	275	140	2,383
DÉCIMA SALA	1,083	21	292	9	13	181	1	7	44	0	0	99	86	202	462	2,500
DÉCIMO PRIMERA SALA	1,035	44	333	19	27	160	0	2	56	0	2	120	65	324	150	2,337
TOTALES	12,864	366	3,257	134	180	1,959	10	33	557	2	4	1,220	476	2,468	3,008	26,538

MATERIA 1.- CRÉDITO FISCAL DETERMINADO

MATERIA 2.- DEVOLUCIONES

MATERIA 3.- MULTAS FEDERALES NO FISCALES

MATERIA 4.- AGRAVIO EN MATERIA FISCAL DISTINTO A LOS ANTERIORES

MATERIA 5.- PENSIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS

MATERIA 6.- PENSIONES CIVILES

MATERIA 7.- INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE CONTRATO DE OBRA PUBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

MATERIA 8.- CRÉDITOS POR RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS

MATERIA 9.- REQUERIMIENTOS DE GARANTÍAS A FAVOR DE LA FEDERACIÓN

MATERIA 10.- LAS RESOLUCIONES 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

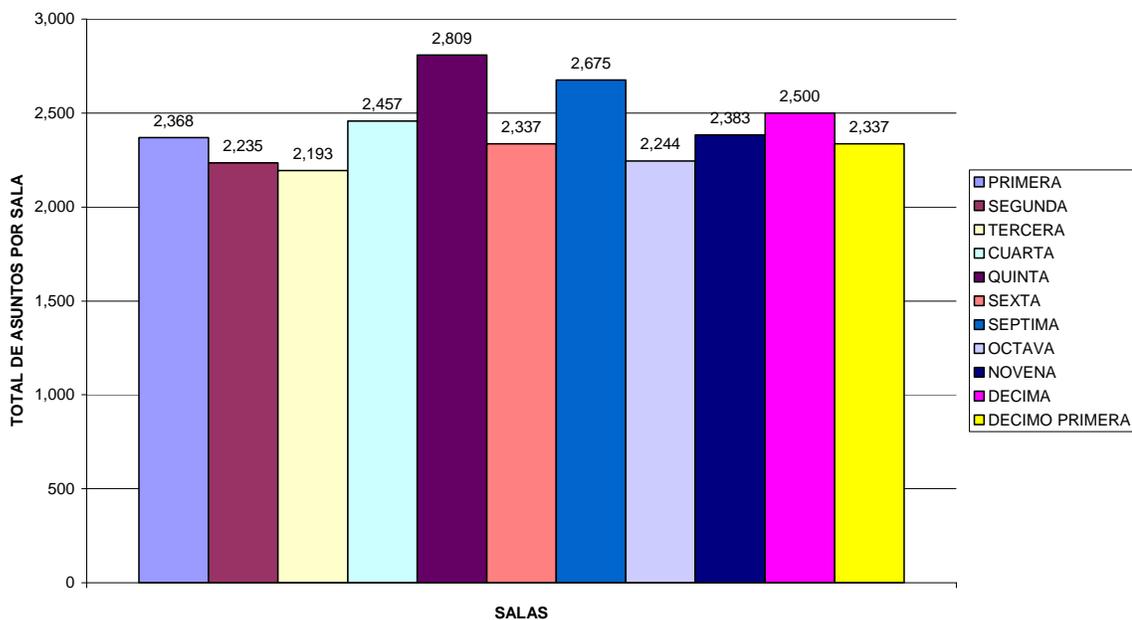
MATERIA 11.- ARTÍCULO 94 DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR

MATERIA 12 SANCCIONES ADMINISTRATIVAS A SERVIDORES PÚBLICOS

MATERIA 13.- INSTANCIAS DICTADAS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA QUE PONGAN FIN A UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, A UNA INSTANCIA O RESUELVAN UN EXPEDIENTE EN TÉRMINOS DE LA LFPA

MATERIA 14.- RESOLUCIONES A RECURSOS ADMINISTRATIVOS COMPETENCIA DE ESTE TRIBUNAL

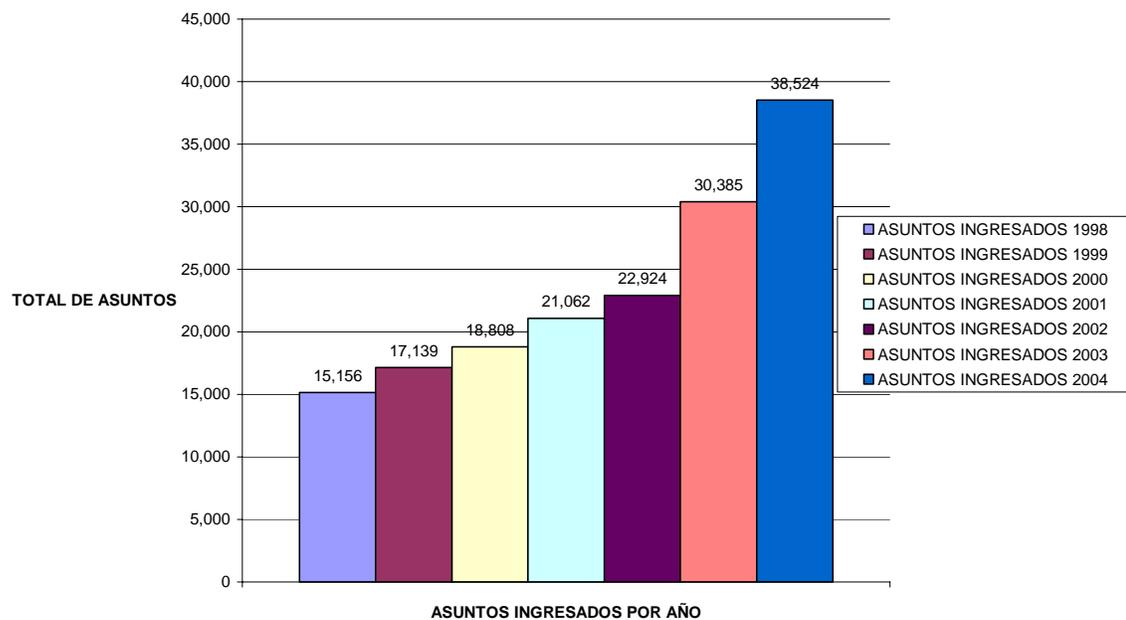
TOTAL DE ASUNTOS POR MATERIA RESUELTOS INFORME 2004



TOTAL POR AÑOS

SALAS	ASUNTOS INGRESADOS 1998	ASUNTOS INGRESADOS 1999	ASUNTOS INGRESADOS 2000	ASUNTOS INGRESADOS 2001	ASUNTOS INGRESADOS 2002	ASUNTOS INGRESADOS 2003	ASUNTOS INGRESADOS 2004
PRIMERA	1,560	1,558	1,708	1,909	2,081	2,764	3,511
SEGUNDA	1,561	1,557	1,713	1,912	2,082	2,760	3,508
TERCERA	1,560	1,559	1,706	1,902	2,084	2,767	3,505
CUARTA	1,561	1,558	1,713	1,912	2,086	2,761	3,496
QUINTA	1,559	1,557	1,712	1,915	2,084	2,758	3,495
SEXTA	1,558	1,561	1,708	1,918	2,084	2,764	3,512
SEPTIMA	1,561	1,558	1,705	1,917	2,085	2,764	3,496
OCTAVA	1,559	1,560	1,708	1,913	2,087	2,764	3,510
NOVENA	892	1,558	1,712	1,921	2,083	2,764	3,496
DECIMA	893	1,557	1,712	1,921	2,084	2,760	3,492
DECIMO PRIMERA	892	1,556	1,711	1,922	2,084	2,759	3,503
TOTAL	15,156	17,139	18,808	21,062	22,924	30,385	38,524

TOTAL POR AÑOS



CAPÍTULO II.

EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

2.1. PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, señala que son partes en el juicio contencioso administrativo:

1. El demandante;
2. Los demandados, quienes podrán ser:
 - a) La autoridad que dictó la resolución impugnada, y
 - b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
3. El Titular de la Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales. También podrá ser parte en los otros juicios en que se controvierta el interés Fiscal de la Federación.
4. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

En términos generales, las partes del juicio son dos: actor, que es aquél que presenta la demanda; y demandado, que es a quien se le exige el cumplimiento de una obligación. El concepto de parte no se refiere a una sola persona, ya que aquella podrá estar integrada por varias.

Cuando una parte dentro del juicio está compuesta de diversas personas, se le denomina "*listiconsorcio*", y, por lo tanto, deberá tener un sólo

representante común, el cual deberá ser nombrado, tratándose de la actora, en la primera promoción. Tal carácter podrá recaer en cualquiera de los demandantes; pero si no lo nombraron, el magistrado instructor tiene facultades para designarlo, escogiendo a cualquiera de los interesados, al admitir la demanda.

Tratándose de la parte demandada, el Código Fiscal de la Federación, no establece la designación del representante común, sin embargo debe aplicarse la regla anterior, en la inteligencia que el nombramiento respectivo deberá hacerse dentro de los tres días siguientes al vencimiento del término para contestar la demanda de la última emplazada, y, en caso, de que no se hiciera, el magistrado instructor lo hará de oficio, conforme a lo establecido por el artículo 5° del Código Federal de Procedimientos Civiles.

2.1.1. Partes en Sentido Material y Formal.

De acuerdo con la doctrina de Carnelutti hay que distinguir entre parte en sentido material y parte en sentido formal.

En sentido material, parte es el sujeto de la relación jurídica sustancial. Es decir, el sujeto de los derechos o de las obligaciones en conflicto, el cual se verá beneficiado o perjudicado por la sentencia respectiva. *"El concepto de parte material se refiere al sujeto del nexo material o de fondo que está por debajo; atrás del proceso, aquella persona a la cual el resultado del proceso, la probable sentencia, estará en posibilidad de afectarle su ámbito jurídico en forma particular y determinada. Esa afectación al ámbito o a la esfera jurídica de la parte material podrá consistir en una ampliación, en una restricción o en una mera medida de protección o conservación de dichos ámbitos o esfera jurídica".*¹²

Parte en sentido formal, es aquel sujeto del proceso *"...que sin verse afectada concretamente y en forma particular su esfera jurídica por la resolución jurisdiccional que resuelve la controversia o conflicto, cuente con atribuciones,*

¹² CIPRIANO GÓMEZ LARA. *Teoría General del Proceso*, Editorial Porrúa, México, Pág. 219.

dadas por la ley, para impulsar la actividad procesal, con objeto de obtener la resolución jurisdiccional que vendrá a afectar la esfera jurídica de otras personas: las partes materiales".¹³

Sin embargo, no necesariamente tienen que ser distintas las partes en sentido formal y en sentido material, ya que en una sola pueden recaer ambas categorías; es decir, la parte en sentido formal puede ser la propia parte en sentido material, lo cual tiene lugar cuando en la contienda un sujeto actúa por su propio derecho, por estar capacitado para actuar por sí en el proceso.

En cambio, cuando la parte en sentido material no se encuentra capacitada para ser parte, por estar impedida por la ley, su intervención en el proceso se hará a través de sus representantes legales, los cuales tendrán el carácter de parte en sentido formal. Lo mismo sucede tratándose de aquellas personas capaces, pero que deciden nombrar un mandatario.

Como observamos, para intervenir en el proceso es menester tener capacidad. La capacidad se ha considerado como la aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones. Tal capacidad puede ser de goce y de ejercicio. La primera se manifiesta en la aptitud de ser sujeto de derecho; es un atributo de todos los individuos y se extingue con la muerte, aunque desde el momento de la concepción se encontrarán protegidos por la ley. La segunda se traduce en la posibilidad de obligarse jurídicamente y hacer valer directamente sus derechos. El que ejerce directamente sus derechos tiene capacidad de ejercicio, o de hecho, y a la vez capacidad de goce, o de derecho. En cambio, el que no puede por sí solo ejercer sus derechos, y que para tal efecto tenga que valerse de la representación de otra persona, en los términos que la ley lo señala, será una persona con capacidad de goce, pero incapaz de ejercicio.

Los conceptos antes señalados, se encuentran íntimamente vinculados con los diversos, vistos con anterioridad, de parte material y parte en sentido formal. Así tenemos que el capaz de ejercicio, que a su vez es de goce, tendrá el carácter de parte formal y a la vez de material. En cambio, los incapaces de

¹³ *Ob. cit.*, Pág. 216.

ejercicio serán en el proceso parte en sentido material, y sus representantes legales lo serán en sentido formal.

2.1.2. La Legitimación.

Intimamente relacionado con los conceptos antes referidos se encuentra la legitimación, la cual consiste, en su aspecto general, en la autorización legal a un sujeto de derecho para poder actuar o intervenir, respecto de un determinado supuesto o acto jurídico. De esta forma si el sujeto se encuentra autorizado se dice que se encuentra legitimado, si no existe la autorización legal, no lo estará.

La legitimación, respecto de las partes procesales, puede ser de dos tipos: *Legitimación ad causam* (legitimación en la causa) y *legitimación ad processum* (legitimación procesal).

La legitimación ad causam, se encuentra vinculada con el fondo del proceso; es decir, es aquella que tiene toda parte en sentido material, y que en tal virtud se le ha considerado como una consecuencia para obtener una sentencia favorable, ya que presupone una capacidad específica (la de poder ser parte) para hacer valer un derecho. En otras palabras, la legitimación *ad causam* es la identidad del actor, así como la identidad del demandado, o bien de los terceros, todos siempre en sentido material, en cuanto que ellos son titulares de un derecho subjetivo cuya aplicación y respeto piden al órgano jurisdiccional.

La legitimación *ad processum*, o capacidad procesal, consiste en la aptitud de las personas para actuar en un proceso determinado, y, por lo tanto, se identifica con quien tiene el derecho sustantivo invocado, parte en sentido material, o como por sus legítimos representantes (sentido formal).

De lo anterior podemos señalar que la legitimación causal, es la que tiene toda parte material, y que a su vez se relaciona con la capacidad de goce. *"En este sentido tiene legitimación ad causam, por ejemplo, un niño, o un enajenado mental, en cuanto a que son titulares de algún derecho de fondo, o sustantivo; sólo que ni el niño ni el enajenado mental, tienen la capacidad de ejercicio, que se traduce, procesalmente, en una capacidad procesal (legitimación ad*

processum), que la tienen aquellos sujetos que están válidamente facultados o autorizados para actuar por sí, o en representación de otros, y como puede fácilmente deducirse, este concepto de legitimación procesal o formal, está íntimamente ligado al concepto de parte formal" ¹⁴.

De lo anterior, podemos advertir que ambos conceptos son diferentes, en tanto que la legitimación en la causa constituye un aspecto substancial, ya que va en relación al fondo de la controversia, en tanto que la legitimación en el proceso, representa una figura eminentemente procesal, ya que es la capacidad que un sujeto tiene para realizar válidamente actos procesales, bien sea que actúe por su propio derecho o en representación de otra persona, por lo que su acreditamiento en el juicio implica un presupuesto procesal.

Este criterio también es sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, en la tesis que aparece publicada en el Semanario judicial de la Federación. Octava Época. Tomo XI, febrero de 1993, página 275, que a la letra dice:

"LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y LEGITIMACIÓN EN EL PROCESO. DIFERENCIAS.- La legitimatio ad causam no es un presupuesto procesal como erróneamente lo expuso la responsable, porque lejos de referirse al procedimiento o al válido ejercicio de la acción, contempla la relación sustancial que debe existir entre el sujeto demandante o demandado y el interés perseguido en el juicio. Es entonces, una cuestión sustancial y no procesal o mejor dicho, un presupuesto de la pretensión para la sentencia de fondo. En cambio, la legitimatio ad procesum sí es un presupuesto procesal pues refiere a la capacidad de las partes para ejecutar válidamente actos procesales y, por lo tanto, es condición para la validez formal del juicio."

Por otra parte, la legitimación también se divide en activa y pasiva. Es activa la que tiene el actor. Es pasiva la del demandado.

¹⁴ Ob. Cit., Pág. 224.

2.1.3. El Demandante.

En términos generales, el demandante o actor en el contencioso administrativo, que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es quien promueve el juicio, y dicho carácter lo podrán tener: el particular, sea persona física o moral, o la autoridad administrativa.

Para considerar que el actor tiene legitimación ad causam, es necesario que demuestre que la resolución impugnada afecta sus intereses jurídicos y que le causa agravio. Cuando el demandante no promueva a nombre propio, también deberá demostrarse la legitimación del sujeto en cuyo nombre lo hace, y además que se encuentra *legiúmodo ad processum*, para lo cual deberá exhibir los documentos con los que acredite su representación legal o convencional, según sea el caso.

Es necesario tomar en cuenta que el actor es el titular del derecho que se ejerce en el proceso, y por lo tanto, no hay que confundirlo con su representante o apoderado, ya que éste no es el actor, aunque materialmente inicie el juicio. *"Cuando la ley dice que el actor debe probar los elementos constitutivos de su acción, o bien que el actor debe ser condenado en las costas, la palabra actor se refiere a la persona titular del derecho que da lugar al litigio, y no a la que en su nombre ejerce la acción. De esto se infiere una consecuencia práctica; pueden ser actores todas las personas jurídicas aún las que no tengan capacidad procesal, porque en este último caso comparecerán por ellos sus representantes legales. Puede hablarse de actor en sentido formal o actor en sentido material. En el primer caso, el actor no obra por su propio derecho al presentar la demanda, sino como apoderado, representante legal o convencional de la*

persona titular del derecho que se ejerce en el juicio. El actor en el sentido material, es el titular de la acción o del derecho que se ejercita en la demanda."¹⁵

Como ha quedado expuesto, en el contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no sólo los particulares que se vean lesionados en sus derechos, pueden ser actores, sino que también lo podrán ser las autoridades administrativas.

Al juicio promovido por una autoridad administrativa, doctrinalmente se le conoce como *de lesividad*, el cual se ha instaurado como una limitación o freno a la facultad revocadora de la Administración Pública.

Conforme a lo estipulado por el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, corresponde a las salas regionales conocer de los juicios que promueven las autoridades para que se nulifiquen las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias previstas como de la competencia de dichas salas.

Para considerar la procedencia del juicio de lesividad, la doctrina ha considerado que la resolución favorable al particular deberá, en primer lugar, ser declaratoria de derechos, ya que de no ser así no existirían límites para su revisión de oficio en sede administrativa. En segundo término, dicha resolución deberá resultar lesiva a los intereses públicos o infringir el ordenamiento jurídico.

De acuerdo con la ley para considerar que una resolución es favorable a un particular, deberá cumplir con los siguientes requisitos: a) Sea una resolución de carácter individual, y b) Que la resolución haya otorgado algún beneficio al particular. De faltar alguno de estos requisitos la resolución no tendrá el carácter de favorable.

Al respecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el precedente publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tomo 63, Sexta Parte, página 61, sostuvo lo siguiente:

¹⁵ EDUARDO PALLARES, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Ed. Porrúa, México, Pág. 61.

“RESOLUCIONES FAVORABLES A UN PARTICULAR.- Conforme a la fracción VII del artículo 160 del Código Fiscal anterior (Artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para que sean revocadas las resoluciones administrativas favorables a un particular. Pero debe entenderse, lógicamente, que se trata de aquellas resoluciones que en alguna forma impliquen en beneficio indebido, aunque en ellas se le finque al particular algún cargo o crédito. Pues no por esto deja de ser favorable, indebidamente, la resolución que le finca un crédito inferior al que legalmente debió fincársele. En consecuencia, la improcedencia de un juicio promovido por las autoridades, con base en que la resolución impugnada no es favorable al particular, sólo podrá operar en forma manifiesta, prima facie, aparezca que esa resolución no le finca un crédito o una responsabilidad inferiores a lo que legalmente procedía. Pues cuando para llegar a esa conclusión se haga necesario entrar al estudio de los conceptos de impugnación, o sea, al fondo del negocio, lo que procederá será declarar la validez o la nulidad de dicha, resolución, según sea el caso”.

Revisión fiscal 609/70 (373/54). Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 18 de marzo de 1974. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

2.1.4. El Demandado.

En términos generales, el demandado es la persona contra la cual se endereza una demanda jurisdiccional, y a la cual se le exige el cumplimiento de una obligación o una prestación determinada.

El demandado podrá ser el particular o la autoridad. Tratándose del particular, se requiere que sea el titular de los derechos contenidos en una resolución administrativa que le es favorable. Por lo que, respecta a la autoridad, el artículo 198, fracción II, inciso a), del Código Fiscal de la Federación, sólo contempla a la que haya dictado la resolución impugnada, con lo que se rompe el sistema que venía imperando desde la Ley de justicia Fiscal, y que recogió el Código Fiscal de la Federación de 1967, de considerar como autoridad demandada, además de la que dictó el acto demandado, a la que ejecute o trate de ejecutar dicha resolución, o tramite el procedimiento impugnado, y a la que legalmente la sustituya.

La innovación, aunque parece acertada en cuanto a excluir a la autoridad ejecutora, así como a la que hubiere tramitado el procedimiento, no lo es

respecto de la autoridad que legalmente sustituya a la que emitió la resolución impugnada.

En el primer supuesto, la supresión es procedente ya que, por una parte, la mayoría de las leyes administrativas que regulan los actos impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establecen medios para lograr la suspensión de la ejecución de la resolución, y en caso de negativa o violación a la suspensión conforme al artículo 227 del Código Fiscal de la Federación, el particular afectado podrá promover ante el magistrado instructor incidente de suspensión de la ejecución. En segundo término, porque la declaratoria de nulidad de la resolución impugnada trae como consecuencia que queden sin efectos todos los actos relativos a su ejecución.

Asimismo, es procedente suprimir a la autoridad que haya tramitado el procedimiento impugnado en razón de que sólo son impugnables las resoluciones, no así el procedimiento que las origina.

Lo que no es correcto es la supresión de la autoridad que legalmente sustituya a la que emitió la resolución impugnada, en virtud de que la Administración Pública Federal, se ve en constante reorganización administrativa, dando lugar a la desaparición de órganos o de transferencia de facultades de una Dependencia a otra.

Lo anterior traería, de aplicarse literalmente el precepto en comento, perjuicios para el Estado al considerar sólo como parte demandada a la que emitió el acto impugnado, y no llamar a juicio a la que legalmente la sustituya.

2.1.5. El Titular de Dependencia o Entidad de la que Dependía la Autoridad Demandada.

La inclusión del titular de la Secretaría de Estado, Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, u organismo descentralizado del que depende la autoridad que dictó la resolución impugnada, como parte en los juicios, resulta innecesaria en el juicio, en virtud de que quien contestaría la demanda, tanto por la autoridad demandada como por el titular respectivo, sería la unidad administrativa que, conforme al

reglamento interior o decreto correspondiente, se encarga de la defensa jurídica, atento a lo establecido por el artículo 200, del Código Fiscal de la Federación.

Al respecto, la Magistrada Margarita Lomelí también considera que dicha inclusión es innecesaria, y para tal efecto manifiesta:

*"Esto no parece una modificación útil, pues en la inmensa mayoría de los casos los titulares mencionados no dictan ni ordenan los actos combatidos en juicio, los cuales provienen de otras autoridades subordinadas al titular. Además, se opone a los fines y sistema de desconcentración del Tribunal Fiscal, ya que aún cuando el juicio se ventile ante una Sala Regional Foránea, por ser una autoridad regional la que dictó la resolución impugnada, se deberá emplazar al titular de quien dependa, el cual generalmente tiene su sede en la ciudad de México"*¹⁶.

2.1.6. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, independientemente de que sea parte por haber emitido la resolución, alguno de sus órganos, también será parte en el juicio contencioso administrativo en dos casos:

- a) Cuando se controviertan actos de autoridades federales coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales, y
- b) Cuando se controvierta el interés fiscal de la Federación.

La inclusión de esta Secretaría como parte en el juicio obedece a la importancia que representa para el Estado la obtención de los ingresos que necesita para la consecución de sus actividades, por lo que, siendo la Secretaría de Hacienda, la Dependencia de la Administración Pública Federal, encargada del cobro de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales,

¹⁶ Revisión de los principales problemas de la estructura del juicio de nulidad, en Justicia Administrativa, Pág. 105.

es indiscutible que cuando se controviertan resoluciones que versen sobre tales conceptos, tendrá interés en que subsista la providencia impugnada.

Cabe señalar que el interés fiscal de la Federación, no implica solamente lo concerniente a los ingresos que percibe el Estado denominados de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, como contribuciones (impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos), sino que tal interés se refiere a todos aquellos ingresos que el Estado tenga derecho a percibir con motivo de sus funciones de derecho público, sean contribuciones o no.

La condición para ser coadyuvante, establecida por la ley, consiste en que éste tenga un derecho subjetivo, derivado de un acto administrativo que le es favorable, el cual es materia de la controversia. Por esta razón, este tercero tiene el mismo interés que la parte demandada en la legalidad de la resolución impugnada, pues de decretarse su nulidad sus derechos se verían afectados.

2.1.7. El Tercero Perjudicado.

Por último, también podrá ser parte en el juicio el tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

En este caso, la intervención del tercero en el contencioso administrativo consiste en la colaboración con la parte demandada respecto de sus excepciones y defensas. A este tercero se le denomina *coadyuvante adhesivo*.

El artículo 211 del Código Fiscal de la Federación, establece que dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se le corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio, mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

Este precepto adolece del defecto de establecer que el escrito del tercero deba contener los requisitos de la demanda, lo cual es impropio, ya que la intervención del coadyuvante opera cuando éste tenga un derecho incompatible

con la pretensión del demandante, razón por la cual el escrito sólo contendrá los requisitos de la contestación de la demanda.

2.2. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Por improcedencia del juicio debe entenderse 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.

Por ello Ignacio Burgoa manifiesta: *"En el ámbito de la abstracción, la improcedencia de la acción se traduce en la imposibilidad de que ésta, en su concepción genérica, logre su objeto, es decir, la dirección del derecho sobre la cuestión de fondo o substancial que su imaginario ejercicio plantea. En la realidad jurídica, empero, la improcedencia de cualquier acción específica se manifiesta en que ésta no consigna su objeto propio, o sea, en que no obtenga la pretensión del que la ejercita y precisamente por existir un impedimento para que el órgano jurisdiccional competente analice y resuelva dicha cuestión"*¹⁷.

Idéntico criterio tiene el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el precedente que aparece publicado en el Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo VIII. Noviembre de 1991, pág. 185, que dice:

"CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, IMPROCEDENCIA DEL JUICIO, ANTE EL TRIBUNAL FISCAL. CONCEPTO JURÍDICO. Las causas de improcedencia que determina la ley de la materia, ven o se refieren a la procedencia del juicio mismo, esto es, los motivos de improcedencia son en cuanto a que la acción en sí misma considerada no procede por las causas específicas consignadas en la ley; es verdad que las causas de improcedencia dan lugar al sobreseimiento, pero no necesariamente éste sobreviene por alguna de esas causas, pues por ejemplo, de acuerdo con la fracción 1 del artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, procede el sobreseimiento por desistimiento

¹⁷ IGNACIO BURGOA, *El Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, México, Pág. 446.

del demandante, lo anterior, no significa que el juicio sea improcedente; el juicio si procede y lo que acontece en ese caso es que la actora por propia voluntad desiste de su acción y ello hace que se sobresea el juicio, mas no significa que la acción en sí misma sea improcedente. Acorde con la doctrina, la improcedencia de la acción se traduce en la imposibilidad de que ésta, en su concepción genérica, logre su objeto, es decir, la dicción del derecho sobre la cuestión de fondo o sustancial que su ejercicio plantea; tal improcedencia se manifiesta en que la acción no consiga su objeto propio, o sea, en que no se obtenga la pretensión del que la ejercita y principalmente por existir un impedimento para que el órgano jurisdiccional competente analice y resuelva sobre la cuestión debatida. En resumen, la improcedencia de la acción se traduce en la imposibilidad jurídica de que el órgano jurisdiccional estudie y decida dicha cuestión, absteniéndose obligatoriamente a resolver sobre el fondo de la controversia”.

El artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, establece la improcedencia del juicio, por las causales y contra los actos siguientes:

“I Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

I. Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.

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

IV. Respecto de las cuales hubiera consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos que señale este Código.

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.

VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

IX. Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.

X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado.

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. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código de las leyes fiscales especiales.

XV. 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 Fiscal de la Federación.

XVI. 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”.

La procedencia del juicio será examinada aún de oficio.

2.2.1. Falta de Interés Jurídico.

La fracción I del precepto aludido señala, la improcedencia del juicio cuando el acto impugnado no afecta los intereses jurídicos del demandante.

El interés jurídico a que se alude es lo que hemos visto como derecho subjetivo, tal como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis visible en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, Primera Parte, Pleno, pág. 153, que en la parte conducente establece:

"INTERÉS JURÍDICO INTERÉS SIMPLE Y MERA FACULTAD CUANDO EXISTEN.- El interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho...."

En consecuencia, para que sea procedente el juicio es menester que el acto impugnado afecte un derecho subjetivo del demandante, y no sólo un interés legítimo. Por otro lado, no cualquiera afectación a un derecho subjetivo da lugar a la acción contencioso administrativo, sino que es menester que derive de un acto de índole administrativo, y no civil o de otro orden.

El derecho subjetivo de carácter administrativo, es aquél que se encuentra establecido, por una ley, decreto, reglamento, resolución, contrato u otra

disposición administrativa que regula la actividad de la autoridad administrativa y limita su poder público.

Ahora bien, la afectación al derecho subjetivo o interés jurídico debe ser real y positiva, esto es, que el titular del derecho subjetivo haya sufrido un perjuicio cierto y directo, ya que, de lo contrario no se vería lesionado su derecho, como sucede en los actos que son revisables de oficio por las autoridades administrativas, que son aquellos que la doctrina denomina *simple acto de la administración*, lo que constituye una declaración unilateral o interorgánica realizada en ejercicio de la función administrativa, pero que los efectos que produzcan, no obstante ser individuales, son indirectos, pues para que lleguen a producir sus efectos en forma inmediata necesitan de otros actos que les dé definitividad, es decir, que resuelva de fondo la cuestión planteada y cierre la instancia administrativa.

Por ello, el juicio será improcedente contra actos que no sean definitivos, en tanto que esto no afectan los intereses jurídicos del demandante, puesto que ellos son actos simples o de trámite, que no han puesto fin al procedimiento administrativo.

Al respecto cabe citar al criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el cual establece:

“RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL JUICIO DE NULIDAD, CARACTERÍSTICAS DE LAS. Las resoluciones definitivas que pueden impugnarse ante las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, en términos del artículo 23 de su Ley Orgánica, son aquellas mediante las cuales la autoridad administrativa define o da certeza a una situación legal o administrativa; de tal forma que quedan fuera de esa posibilidad aquellos otros actos a través de los cuales la autoridad administrativa solamente opina o solicita opinión, consulta o propone, investiga, constata o verifica hechos o situaciones sin decidir ni resolver la cuestión suscitada. No es óbice para lo anterior que el artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles, establezca que son resoluciones todos los decretos, autos y sentencias, pues dicha disposición se refiere nada más a las de carácter judicial, que son de naturaleza distinta a la de las resoluciones administrativas. Amparo en revisión 3122/90. Refaccionaria Nacional, S. A. 30 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Semanario Judicial. Octava época. Tomo VII. Marzo 1991. Tribunales Colegiados. pág. 206”.

Argañarás, citado por el tratadista Ignacio Burgoa, señala que la vulneración del derecho subjetivo debe ser actual, lo que: *"Quiere decir, que ha de ser un derecho existente en su plenitud: un derecho adquirido, y no un derecho en expectativa; un derecho en vigor y no un derecho extinguido por caducidad o prescripción; un derecho preexistente, y no un derecho sobreviniente al acto administrativo impugnado..."*¹⁸.

Ignacio Burgoa, también considera lo anterior, que, aunque referido al juicio de amparo, resulta aplicable al de nulidad, al señalar: *"Como se ve, el factor que tomó en cuenta el legislador para declarar improcedente; el juicio de amparo en el caso previsto..., es el consistente en la falta o ausencia de agravios personal y directo. En efecto, cuando una ley no es autoaplicativa, es decir, cuando no afecta por su sola expedición a situaciones jurídicas concretas, cuando no rige ni interesa inmediatamente la esfera particular, sino que para ello requiera un acto de aplicación posterior, realizado en forma concreta; mientras permanece dicha ley en su existencia abstracta, regulando situaciones jurídicas generales sin trascendencia aún para el individuo, entonces éste todavía no experimenta un perjuicio, no resiente ningún agravio. Consiguientemente, tampoco puede hablarse de un agraviado, que es el titular de la acción de amparo, por lo que no puede tener lugar, ya que la presencia del agravio personal y directo es una condición de existencia, sine qua non, de la misma, y solamente puede intentarse por aquél a quien perjudique el acto reclamado en sentido amplio"*¹⁹

Asimismo, cabe citar la jurisprudencia número 2a./J.43/97 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de justicia de la Nación, que aparece publicada en el Semanario judicial de la Federación, y su Gaceta, Novena Época, Tomo IV, correspondiente al mes de septiembre de 1996, páginas 249 y 250, que dice:

"SEGURO SOCIAL RECURSO DE INCONFORMIDAD SI EL RECURRENTE OBTIENE LA NULIDAD PARA EFECTOS Y LA PRETENDÍA

¹⁸ Ob. Cit., Pág. 62.

¹⁹ Idem, Págs. 416 y 417.

LISA Y LLANA, TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Si el Consejo Regional del Instituto mexicano del Seguro Social, al resolver un recurso de inconformidad, deja insubsistente las liquidaciones de cuotas obrero-patronales combatidas, por estimar que carecen de la debida fundamentación y motivación, y deja a salvo los derechos del Instituto para emitirlas nuevamente una vez subsanadas las violaciones formales, dicha resolución afecta los intereses jurídicos del quejoso si al interponer aquel medio de impugnación pretendió una nulidad lisa y llana y no para efectos, haciendo valer violaciones de fondo”.

Idéntico criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia número I.3°.A.J./15, del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que aparece publicada en el Semanario judicial de la Federación, y su Gaceta, Novena Época, Tomo IV, correspondiente al mes de septiembre de 1996, página 517, que dice:

“NULIDAD JUICIO DE INTERÉS JURÍDICO. La procedencia del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se ve constreñido 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 atribuye determinados efectos, siendo precisamente tal consideración que se ve reflejada en los puntos resolutive de la misma, la que trasciende a la esfera jurídica de la actora, ocasionándole un perjuicio directo y actual. En efecto, quien a través de un 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 efectos el acto combatido le imprime determinados fines o efectos, tendrá interés jurídico para impugnarla en el juicio contencioso administrativo, porque 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 de 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 recurso o medio ordinario de defensa a través del cual pueda ser reparable el perjuicio resentido”.

2.2.2. Incompetencia del Tribunal.

La fracción II del precepto en comento, establece la improcedencia del juicio contra actos que no sean de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Como fue señalado, la competencia del Tribunal se encuentra establecida en el artículo 11 de su Ley Orgánica, así como en las leyes especiales antes aludidas; en consecuencia, no procederá el juicio cuando se impugnen actos que no se encuentren regulados por tales ordenamientos legales.

En esta medida, la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra limitada a las materias señaladas por el referido artículo 11 de su Ley Orgánica.

Al respecto, cabe citar el precedente emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que se encuentra visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo X, julio, pág. 419, que dice:

“TRIBUNAL FISCAL. COMPETENCIA DEL ES LIMITADA ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 1 y 23 DE SU LEY ORGÁNICA. El Tribunal Fiscal de la Federación, es un organismo formalmente administrativo, porque depende directamente del Poder Ejecutivo y sus facultades son delegadas por éste, toda vez que al Ejecutivo corresponde en forma originaria el ejecutar las leyes fiscales y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, atribución que realiza funda mentalmente a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como resolver los litigios que tengan lugar por actos de las autoridades administrativas que lesionen los derechos de los particulares, facultad que delega en el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Pero materialmente el Tribunal Fiscal de la Federación, es un organismo jurisdiccional, porque su función es dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, sean personas físicas o morales, de orden privado o público, siendo tal jurisdicción delegada, es decir, con poder suficiente e independiente para dictar sus propios fallos. Dentro de las características o peculiaridades de este Tribunal Fiscal encontramos principalmente tres, que son: la primera, que es un organismo dotado de plena autonomía, según lo consagra el artículo 1 de su Ley

Orgánica, esto significa que no está sujeto a ninguna de las demás autoridades que integran al Poder Ejecutivo; la segunda, su competencia es limitada, ya que como organismo estatal sus atribuciones son restringidas a la única fuente que es la legislación positiva; y la tercera, que su función se reduce a reconocer la legalidad o a declarar la nulidad de los actos que se sometan a su conocimiento, sin contar con las facultades de un órgano jurisdiccional que puede modificar el acto e incluso pronunciar condena, y por esto mismo carece de facultades para emitir resoluciones encaminadas a la ejecución de sus fallos. Del artículo 1 de la Ley Orgánica el Tribunal Fiscal de la Federación, al señalar que tendrá las "atribuciones que esta ley establece", no obstante esto, en la fracción X del artículo 23, se amplía su competencia a los casos señalados en las demás leyes como competencia de ese tribunal debiendo entenderse que tal supuesto debe estar expresamente consignado en la ley, como veremos más adelante. El artículo 23 de la mencionada Ley Orgánica, establece con toda claridad que las Salas regionales conocerán de los juicios promovidos contra resoluciones definitivas, este es el primer requisito para el conocimiento de un asunto, que se trate de una resolución definitiva, señalando en el último párrafo de este precepto, que se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativo para el afectado. De esta manera, tratándose de resoluciones definitivas ante el Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de aquéllas que versen sobre alguno de los nueve supuestos jurídicos que establece en las primeras nueve fracciones del artículo 23 en comento, o bien de alguna otra resolución definitiva cuyo conocimiento se establezca expresamente en ley a favor de ese tribunal, a continuación nos ocuparemos de los supuestos de competencia del mismo. En primer lugar analizaremos los supuestos de competencia contemplados en las fracciones I, II, IV y IX del artículo 23 y que se refieren eminentemente a materia tributaria, que es la que se encuentra enunciada con más amplitud abarcando en tales supuestos jurídicos, prácticamente cualquier resolución definitiva que se pudiera emitir en materia tributaria; la fracción I se refiere a aquéllas que determinen la existencia de una obligación fiscal (por ejemplo la respuesta a una consulta que indique al particular que debe cumplir con las disposiciones de cierto ordenamiento), que fijen en cantidad líquida una obligación (por ejemplo cuando el Estado actúa con sus facultades revisoras y determina el cobro de cierta cantidad de dinero por diferencias en el pago de tributos) o bien, que se establezcan las bases para su liquidación (por ejemplo la prohibición de deducir cierto gasto para los efectos de determinar la base gravable en el impuesto sobre la renta). Es pertinente indicar que en esta fracción 1, se señala que tales resoluciones sean emitidas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, dentro de estos últimos, se encuentra el Instituto Mexicano del Seguro Social, toda vez que conforme a los artículos 267 y 268 de la Ley del Seguro Social, tiene tal carácter para el único efecto de determinar los créditos por el pago de cuotas, recargos y capitales constitutivos, así como la base para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida y cobrarlos, situación excepcional que contempla su propia legislación. Respecto a las fracciones II y IV del citado artículo 23, se refieren a aquellas resoluciones definitivas que nieguen la

devolución de un ingreso indebidamente percibido por el Estado y aquéllas que en general causen un agravio en materia fiscal, este último supuesto constituye una puerta abierta para impugnar cualquier otra resolución con que se esté inconforme en materia fiscal, por ejemplo las multas o sanciones impuestas por infracción a normas tributarias y que no pueden ser consideradas estrictamente como créditos fiscales, e incluso cualquier resolución que recaiga a recursos en materia fiscal. De igual manera, la fracción IV del artículo que analizamos, se refiere a la materia fiscal, en relación a aquellas resoluciones definitivas que requieren el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros, esto evidentemente por incumplimiento de dicha obligación a cargo del contribuyente responsable. Una vez que hemos analizado los supuestos jurídicos de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, relativos a la materia fiscal, conviene para mayor comprensión aclarar lo que debemos entender por materia fiscal. La materia fiscal comprende, en un sentido amplio, todo lo relacionado con los recursos económicos del Estado, abarcando desde el establecimiento de los tributos, su recaudación, su gestión y administración hasta el empleo o aplicación de esos medios económicos en la satisfacción de los gastos públicos, así como las relaciones que se originan con ese motivo entre el Estado y sus organismos y los contribuyentes; y en un sentido estricto, la materia fiscal se refiere a lo concerniente a la determinación, liquidación, pago, devolución, exención, prescripción o control de los créditos fiscales originados por contribuciones como impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Este concepto se apoyó en la tesis de jurisprudencia número mil ciento cuarenta y tres y la relacionada en segundo lugar, visibles en la página mil ochocientos cuarenta y dos de la Segunda Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y ocho, cuyos rubros son: "MATERIA FISCAL, QUE DEBE ENTENDERSE POR" Y "MATERIA FISCAL. SIGNIFICACIÓN. El Tribunal Fiscal de la Federación también es competente para conocer de las resoluciones definitivas que impongan multas por infracciones a normas administrativas federales, las cuales aunque implican ingresos percibidos por el Estado, estrictamente no pueden considerarse como fiscales por no derivar de la aplicación de disposiciones tributarias, por consiguiente la fracción III del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal, da la base para que ante dicho organismo se impugnen multas en materias tales como el comercio, salubridad, trabajo, etcétera. Las fracciones V y VI del multicitado artículo 23, dan al Tribunal Fiscal competencia en materia de pensiones y prestaciones sociales, tanto en materia de militares como aquéllas que sean a cargo del erario federal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. También en estos casos se trata de resoluciones definitivas, que se dicten en controversias originadas cuando un militar o un trabajador al servicio del Estado, solicitan a sus respectivas instituciones de seguridad social los beneficios a que consideran tener derecho y éstas se los niegan o se los conceden en proporción inferior a la solicitada. También es competente ese tribunal, para conocer de las resoluciones definitivas que versen sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal cen-

tralizada, conforme a la fracción VII del artículo en comento, que resulta claro y sin mayor complejidad. El último caso que resta por estudiar, de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, establecido expresamente en el artículo 23 que nos ocupa, es el relativo a resoluciones definitivas que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos o en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades, bien sean empleados o funcionarios, del Departamento del Distrito Federal, o de los organismos públicos descentralizados de aquéllos, este supuesto de competencia se encuentra previsto en la fracción VIII del citado numeral y está relacionado con la Ley de Responsabilidades de los Servidores. Públicos, debiendo aclararse que esta competencia se da siempre que no se trate de hechos delictivos, un ejemplo de este caso, es cuando se le finca a un cajero crédito por faltantes en el corte de caja de una Oficina Federal de Hacienda, éste podría impugnar dicho crédito mediante el juicio de nulidad. Ahora bien, por lo que respecta a la fracción X del artículo 23 en estudio, como ya mencionamos anteriormente, amplía la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, al disponer que serán competencia de éste, los demás casos que señalen otras leyes, sin embargo, siendo la competencia de este tribunal limitada conforme al artículo 1 de su Ley Orgánica, los de más casos de competencia a que se refiere esta fracción, deben estar expresamente establecidos por el legislador, como por ejemplo en el artículo 95 bis de la Ley Federal de Instituciones de fianzas, que señala que en caso de inconformidad con el requerimiento de una fianza otorgada a favor de la Federación, del Distrito Federal, de los estados y los municipios, las Instituciones de Fianzas, demandarán ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la improcedencia del cobro”.

Asimismo, quedan fuera de la competencia del Tribunal, en la forma a que antes nos hemos referido, los actos políticos o gubernativos y los actos derivados de relaciones jurídicas de derecho privado.

Laferrière,²⁰ citado por Manuel J. Argañarás, señala que: Administrar y gobernar son nociones distintas. *Administrar* es asegurar la aplicación diaria de las leyes; es atender a las relaciones de los ciudadanos con la Administración central o local y de las diversas administraciones entre ellas. *Gobernar* es proveer a las necesidades de la sociedad política por entero: velar por la observancia de la Constitución; por el funcionamiento de los poderes públicos, por las relaciones del Estado con las potencias extranjeras, por la seguridad interior y exterior. Por tal motivo se ha sostenido que la acción gubernativa o política es de dirección, de impulsión, de asistencia; por lo que, siempre precede a la acción administrativa,

²⁰ *Ibidem*, pág. 180.

razón que ha motivado a Margáin Manautou a señalar: *"Concretando en el examen del acto político o de gobierno a los actos del Poder Ejecutivo en materia tributaria, encontramos buen número de ejemplos de dichos actos, que aún cuando pueden ser calificados como erróneos, no pueden ser impugnados ante un órgano jurisdiccional, hasta en tanto se materialice dicha función en actos administrativos"*²¹.

Por otro lado, tampoco constituyen materia del contencioso administrativo los actos de la actividad de la Administración derivada del derecho privado, en virtud de que, en estos casos, la administración actúa como lo haría cualquier particular, y, por lo tanto, la controversia que existiera deberá ser sometida al conocimiento de los tribunales ordinarios.

"En suma: para determinar cuándo la cuestión suscitada es contencioso administrativa y cuándo contencioso civil, ha de partirse de la siguiente base: para que exista el caso contencioso administrativo es necesario: a) que la Administración, haya actuado en el ejercicio de su potestad pública; b) que en el ejercicio de esa actividad haya vulnerado un derecho subjetivo que se encuentre protegido por una norma administrativa que regla y limita la actividad del Poder administrador; de tal modo que la contienda ha de verse sobre la aplicabilidad de la norma administrativa (ley, decreto u ordenanza) protectora de ese derecho."

*"Faltando alguna de esas condiciones, o sea, si la Administración ha actuado despojándose de la vestidura del Poder público para asumir la de la persona jurídica del derecho privado; o si, en el ejercicio de la actividad administrativa la autoridad pública ha lesionado un derecho regido por la ley común y no por el derecho administrativo la decisión de la contienda incumbiría a los tribunales ordinarios"*²²

En consecuencia, como regla general se establece que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene competencia para conocer de actos emitidos por órganos de la Administración Pública que formal y materialmente

²¹ MARGÁIN MANAUTOU, *De lo Contencioso Administrativo de Anulación legitimidad*, Ed. Porrúa, México, Pág. 56.

²² *Ob. Cit.*, Pág. 176).

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, aún cuando materialmente puedan considerarse administrativos.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, que dice:

"Como la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, para declarar la nulidad de la resolución que dictó el Juez en Materia Penal ordenando el requerimiento de pago de una fianza carcelaria, juzgó sobre la validez de ese acto; y como ese mismo acto no fue impugnado en forma legal alguna y respecto del cual la aludida Sala carece de competencia para hacer tal juzgamiento, es evidente que se está en presencia de un acto consentido el que ordenó el requerimiento de pago; de donde, la acción, de nulidad resulta improcedente."

Con igual criterio se pronunció el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la Tesis que a continuación se señala:

"COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL EXAMEN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD JUDICIAL. No ES COMPETENCIA DE ÉSTE. Si se argumenta, al pedir la nulidad del proveído, violaciones de procedimiento cometido por una autoridad judicial (Magistrado del Tribunal Unitario de Circuito), la Sala debe declararse incompetente y en tal virtud es procedente decretar el sobreseimiento del juicio para que la actora agote los recursos legales a que tiene derecho" (Revista del Tribunal Fiscal, abril a junio de 1960, exp. 4793/56. México, D. F., a 19 de mayo de 1959, pág. 297, citado por José Mauricio Fernández y Cuevas. Jurisprudencia en Materia Fiscal, pág. 30)".

Asimismo, lo anterior tiene su apoyo en lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXXIX-H, constitucional, en cuanto que la creación de Tribunales Administrativos a través de las leyes que expida el Congreso de la Unión, únicamente resuelven las controversias que se suscitan entre la Administración Pública Federal y los particulares.

Por otro lado, el juicio también será improcedente cuando se impugne la constitucionalidad de leyes, reglamentos, y de actos administrativos, en virtud de que el Tribunal Fiscal de la Federación, es un órgano jurisdiccional del control de legalidad y no un tribunal de control de constitucionalidad, porque tal materia está

reservada a los tribunales judiciales, conforme a lo establecido por los artículos 103 y 107 constitucionales.

La tesis jurisprudencial N° 115 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece que:

*"El Tribunal Fiscal de la Federación, carece de competencia para estudiar y resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley ya que tal facultad corresponde al Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo"*²³.

No obstante lo anterior, tratándose de la inconstitucionalidad de los actos administrativos, la improcedencia sólo sería procedente cuando la inconstitucionalidad se plantee directamente, y no en aquellos casos en que tal situación se haga en forma indirecta, ya que las causales de anulación previstas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, se relacionan indirectamente con aspectos previstos en la constitución.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis sostenida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que dice:

"TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SÓLO ES INCOMPETENTE CUANDO LA CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD SE PLANTEA DIRECTAMENTE. En efecto, lo que debe tomarse en cuenta para determinar la naturaleza de la controversia, es lo que el actor reclama directamente, es decir si lo que reclama directamente, inmediatamente, es una violación a la Constitución, se trataría de una cuestión que escapa a la competencia de este Tribunal; pero si lo que reclama directamente es una violación a la ley, entonces se trataría de un problema de legalidad que debe conocer este Tribunal aun cuando indirectamente puede considerarse como una cuestión constitucional. La conclusión anterior se explica porque todas las controversias que se plantean ante este Tribunal tienen indirectamente el aspecto de constitucionales y, si este tribunal fuese incompetente para conocer de ellas, resulta ría que se quedaría sin competencia alguna. En efecto, analicemos el contenido del artículo 202 del Código Fiscal (actualmente 238) que señala las causas de anulación de una resolución impugnada ante este Tribunal. La fracción a) dice que es causa de nulidad la falta de competencia del funcionario que haya dictado o tratado de ejecutar la resolución, esta causa de nulidad se funda en el artículo 16 constitucional que dice: "que nadie puede ser

²³ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Primera Parte, Pleno, Pág. 252.

molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de manda miento escrito de autoridad competente...". La causa de nulidad que menciona la fracción b) por falta de formalidades, se base en el texto del artículo 14 constitucional; la fracción e) se basa en el mismo artículo 14 y en el 16, de manera que siempre existe indirectamente en todo juicio ante este Tribunal una cuestión de constitucionalidad, luego debe concluirse que sólo es incompetente cuando la cuestión de constitucionalidad se plantea directamente"

²⁴

También al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de justicia de la Nación ha sustentado el siguiente criterio:

*"TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PUEDE EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO. Las autoridades gubernamentales deben cumplir las formalidades esenciales del procedimiento aunque las mismas no estén prevenidas en la ley secundaria, y no siempre resulta indispensable atacar de inconstitucional la ley, dado que como lo ha resuelto esta Suprema Corte de Justicia, no obstante que el Tribunal Fiscal de la Federación no está facultado para declarar la inconstitucionalidad de una ley, tal tesis no impide que el propio Tribunal sea competente para examinar y decidir si se ajusta o no a la Carta Magna un acto administrativo que no tiene los caracteres de una ley. En efecto, conforme al artículo 202 inciso b), del Código Fiscal, son causas de anulación la omisión o el incumplimiento de las formalidades de que deben estar investidos la resolución o el procedimiento impugnados. El Tribunal de la materia está facultado para anular un acuerdo de la autoridad gubernativa, tanto si no llenaron los requisitos previstos por la norma legal correspondiente, cuando en el caso de que se hayan omitido las formalidades esenciales del procedimiento"*²⁵.

Por último, consideramos que las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pueden estudiar la constitucionalidad de un acto administrativo, cuando éste se funda en un precepto legal que ha sido declarado inconstitucional por la Suprema Corte de justicia de la Nación, ésta haya fijado jurisprudencia que establezca tal inconstitucionalidad, y el concepto de impugnación respectivo verse sobre tales supuestos, sin que ello implique que

²⁴ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, enero a diciembre de 1951. Exp. 9761948, 4 de junio de 1949, Págs. 290 y 291, citada por Fernández y Cuevas, ob. cit., Pág. 26).

²⁵ 2a Sala. Informe 1962, Pág. 196.

dicho Tribunal se esté arrogando facultades de control de constitucionalidad, ya que lo único que estaría haciendo con dicho proceder sería cumplir con su obligación de acatar la jurisprudencia, conforme a lo previsto por el artículo 192 de la Ley de Amparo.

2.2.3. Cosa Juzgada.

De acuerdo con las fracciones III y VIII, es improcedente el juicio cuando el acto impugnado haya sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal, siempre que hubiere identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aun cuando las violaciones alegadas sean diversas, así también cuando haya sido impugnado en un procedimiento judicial, respectivamente.

Lo contemplado en estas fracciones es lo que jurídicamente se conoce como "*cosa juzgada*". Al respecto el tratadista Ignacio Burgoa²⁶, nos dice que "*...hay cosa juzgada cuando una sentencia causa ejecutoria, esto es cuando ya no es jurídicamente impugnabile, ni ordinaria ni extraordinariamente*".

En relación a esta figura la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la siguiente tesis:

*"COZA JUZGADA, REQUISITOS PARA LA CONFIGURACIÓN DE LA EXCEPCIÓN DE. Para que se configure la excepción de cosa juzgada es menester no sólo la identidad de las partes, sino también de la materia del pleito y la identidad de la causa en que se apoyan las dos demandas, requisitos éstos, indispensables para la procedencia de la excepción en comentario"*²⁷

Los principios que rigen esta improcedencia son: la economía procesal y la seguridad jurídica, los que sólo se logran impidiendo que un mismo acto vuelva a ser materia de otra controversia, entre las mismas partes, pues si ya hubo un fallo en un sentido determinado, que quede firme, éste ha adquirido el carácter de verdad legal.

²⁶ Ob. Cit., Pág. 465)

²⁷ Informe de 1979. Segunda Parte, tesis 70, Pág. 54.

De esta situación podemos desprender que el juicio también sería improcedente cuando se entablara en contra de una resolución administrativa que se emitiera en cumplimiento de una sentencia, siempre y cuando en aquella no se expresen circunstancias, que no fueron aducidas en la resolución anterior, ya que de lo contrario, si la nueva resolución se emite en los justos términos del fallo respectivo, no puede pronunciarse el Tribunal sobre cuestiones que fueron juzgadas con anterioridad.

Otra cuestión que hay que tomar en cuenta para que opere esta improcedencia, consiste en que el fallo respectivo haya sido de fondo, pues sólo así estaremos en presencia de un caso de verdad legal o cosa juzgada, siempre y cuando no haya precluido el derecho del actor para intentar la acción, o bien, no existan otras razones o causas que hagan improcedente el nuevo juicio.

En esta medida, si el juicio se sobreseyó no estaremos en presencia de cosa juzgada, dado que en el mismo no se resolvió sobre el fondo del asunto.

En apoyo de lo anterior cabe citar los siguientes precedentes:

“TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CASO EN QUE NO OPERA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 202, FRACCIÓN VIII, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- La causal de improcedencia contenida en el artículo 202, fracción VIII, del Código Fiscal de la Federación, relativa a aquellos actos "que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial" debe entenderse bien referidos a los casos en que se dé una duplicidad en los medios de defensa intentados (órganos jurisdiccionales diferentes), o bien, respecto de actos que hayan sido juzgados por el Poder Judicial, existiendo, presumiblemente, cosa juzgada. En esta tesitura, la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación, indebidamente aplicó la causal de improcedencia contenida en el artículo 202, fracción VIII, del Código Fiscal de la Federación, al sobreseer el juicio de nulidad por estimar que la resolución recurrida en nulidad había sido impugnada en un procedimiento judicial (juicio de amparo), sin valorar que el juicio de garantías interpuesto fue sobreseído al considerar que no se cumplía el requisito de definitividad, precisamente, por no haberse agotado el juicio contencioso administrativo. Este sobreseimiento, si bien puso fin al juicio por existir un obstáculo jurídico que impedía analizar el fondo de la cuestión planteada, preservó las cosas en el estado que guardaban en el momento en que se promovió el amparo, por lo que en el caso concreto no es posible hablar de cosa juzgada. Más aún, si la sentencia de sobreseimiento en el amparo fue dictada aproximadamente un mes antes de la presentación de la demanda de nulidad, tampoco puede estimarse válidamente que exista duplici-

dad o simultaneidad en los medios de defensa intentados. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Época: 9a., Tomo III, correspondiente al mes de marzo de 1996, página. 1038”.

“SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE NULIDAD POR DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA, NO PRODUCE EFECTOS DE COSA JUZGADA. El Código Fiscal de la Federación y el Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de aquél, no contemplan los efectos que produce el desistimiento de la instancia, por lo que, para precisarlo, debe atenderse a los principios generales de derecho que emanan de otros cuerpos normativos (artículos 34, del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, y 29 del Código de Procedimientos Civiles del estado de Jalisco), y la doctrina, los cuales establecen que este tipo de desistimiento sólo importa la pérdida de los beneficios presentados que quien desiste hubiese adquirido en el procedimiento, de tal manera que el sobreseimiento decretado con base en el desistimiento no produce efectos de cosa juzgada, puesto que no decide acerca de la legalidad del acto cuya nulidad se impugna ni implica renuncia de la acción. Luego, es inexacto que ese sobreseimiento por desistimiento provoque la improcedencia de diverso juicio de nulidad que se promueva contra el mismo acto, en términos de la fracción III del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Época: 8a., Tomo IV, Segunda Parte-2, página. 775”.

“SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO. NO CONSTITUYE COSA JUZGADA. Aún cuando se acredite en el juicio de amparo, que los quejosos ya habían promovido anteriormente otro juicio de garantías, en contra de las mismas autoridades, reclamando los mismos actos, no se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73 fracción IV de la Ley de Amparo, la cual se surte cuando las leyes o actos impugnados han sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo; si, se demuestra que el anterior juicio de garantías fue sobreseído por considerarse que los actos reclamados no afectaban el interés jurídico de los agraviados, pues en esta hipótesis no se entró al estudio del fondo del asunto, por lo que no existe cosa juzgada y el juez está en aptitud de resolver sobre la constitucionalidad de los actos impugnados, habida cuenta de que ninguna resolución se ha emitido sobre la cuestión planteada. Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Época: 8a., Tomo II, Segunda Parte-2, página. 547.

2.2.4. Consentimiento.

La fracción IV, contempla la improcedencia del juicio por consentimiento de la resolución impugnada. Este consentimiento sólo se produce en dos

aspectos: *a)* cuando el actor no promueva algún medio ordinario de defensa que prevean las leyes especiales respectivas. Se entiende por medios ordinarios de defensa los diferentes recursos o instancias administrativas que sea obligatorio agotar previamente a la interposición del juicio de nulidad; y *b)* por presentación extemporánea de la demanda de nulidad, lo que en este caso se da cuando es presentada fuera de los términos previstos por el artículo 207, que para los particulares es de 45 días, contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación del acto impugnado. Para las autoridades dicho plazo es dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución favorable al particular. Tratándose de la materia de fianzas, administrativas y penales el plazo es de 30 días naturales.

En el primer caso, por lo que, respecta a los días que hay que tomar en cuenta para realizar el cómputo para la interposición de la demanda, sólo deberán tomarse en cuenta los hábiles, entendiéndose como tales aquellos en que se encuentran abiertas al público las oficinas de las Salas del Tribunal durante el horario normal de labores, sin que la existencia de guardias en los días en que se suspendan las labores habiliten los días (art. 258).

La finalidad de esta improcedencia, es establecer una seguridad jurídica de los actos administrativos, sujetando a un término los casos que pueden ser impugnados, ya que de no existir dicho término, ocasionaría que nadie supiera a qué atenerse, pues en cualquier tiempo se estaría en posibilidad de lograr la revocación, modificación o anulación de los actos administrativos definitivos.

Por esta razón, el legislador dio a la inactividad del particular el carácter de consentimiento tácito, independiente de cualquiera que haya sido la causa que la originó, y se estableció la preclusión del derecho para hacerlo con posterioridad.

La preclusión es una característica del proceso moderno, ya que mediante ella se logra que aquél se desarrolle en un orden determinado, impidiendo a las

partes que ejerzan facultades o derechos procesales cuando les venga en gana, sin apegarse a principio temporal alguno²⁸.

2.2.5. Litispendencia.

La fracción V contempla la improcedencia del juicio por litispendencia. Burgoa dice²⁹: "*La litispendencia entraña un fenómeno procesal que se traduce en la simultánea tramitación de dos o más juicios en que los elementos esenciales de las acciones respectivas son los mismos*". Para que tal figura procesal opere es necesaria la existencia de identidad de partes (actor y demandado) y de la resolución impugnada.

De no existir la identidad aludida no daría lugar a la litispendencia, sino a la conexidad, que 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.

Por otro lado, debemos considerar que tampoco existirá litispendencia en el caso de que ya se hubiera resuelto el juicio con el que se da dicha institución no obstante que no se haya notificado a las partes la sentencia respectiva, puesto que en este caso lo que se daría sería la cosa juzgada, tal y como lo sostiene el Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, en el precedente que aparece publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Época 8a., Tomo: IX Abril, página 541, que dice:

"LITISPENDENCIA, EXCEPCIÓN DE, INEXISTENCIA DE LA.- El término litispendencia significa que existe algún otro juicio pendiente de resolución y procede como excepción cuando hay dos litigios bien sobre el mismo objeto, entre las mismas personas y por demandas basadas en la misma causa; dicha excepción resulta improcedente cuando tanto de las alegaciones del quejoso, como de la propia demanda de garantías y de las constancias del procedimiento se desprende que el mismo había sido resuelto en definitiva, sólo que el fallo no

²⁸ EDUARDO PALLARES, Ob. Cit., Pág. 606.

²⁹ Ob. Cit., Pág. 463.

había sido notificado al quejoso. En tales condiciones, es claro que no se da la excepción de litispendencia, puesto que el hecho de que no se le hubiese notificado la resolución decretada, no le quita el carácter de fallado o sentenciado al referido juicio, que es el requisito indispensable para que se genere la aludida excepción, es decir que se encuentre pendiente de resolución, produciéndose en consecuencia una muy diferente que sería la de cosa juzgada”.

2.2.6. Falta de Definitividad.

La fracción VI, contempla el caso de improcedencia del juicio por falta de definitividad del acto demandado. Para tal efecto, el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señala que las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado.

En esta medida, para promover el juicio contencioso administrativo es menester que el afectado ejerza previamente las acciones de impugnación, previstas en las leyes especiales que regulan los diferentes actos administrativos, relativos a las materias sobre las que versa la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, salvo que su ejercicio sea optativo, es decir, que la ley relativa establezca la libertad del afectado para escoger la vía que va a ejercer: administrativa o contenciosa.

Por definitividad entendemos la resolución que ha puesto fin a un procedimiento administrativo y que, en consecuencia, es el producto final de la manifestación de la autoridad administrativa.

Por esto, no constituyen resoluciones definitivas aquéllas que se emiten en una fase del procedimiento, y que tengan que ser revisadas de oficio por otra autoridad.

Santamaría de Paredes, citado por Argañarás, en la obra mencionada, expresa:

"La resolución ha de tener el carácter de definitiva porque mientras no la tenga todavía, puede la Administración dictar otra en virtud de la facultad que tiene el superior de revocar, suspender y corregir los actos del inferior, sin dar

lugar al agravio. Por eso no se admite el recurso contencioso administrativo, sino después de estar agurada la vía gubernativa." "No hay agravio, no hay conflicto, en tanto que la Administración no dice su última palabra por medio de la autoridad a quien compete decirla en el orden jerárquico correspondiente."

"...Cuando la resolución de que se trata adquiere esa fijeza que impide toda reforma o mudanza por parte de la Administración, ya porque, desde luego, la dictó quien podía dictarla sin apelación a nadie; ya porque, siendo apelable, se ha llegado al último límite de la apelación, se dice que causa estado."

2.2.7. Conexidad.

La fracción VII, contempla la improcedencia del juicio por ajustarse al principio de conexidad.

La conexidad obedece a la necesidad de impedir que para un sólo asunto litigioso haya más de un sólo proceso, y su finalidad es la de evitar que existan sentencias contradictorias sobre la misma controversia, lo que sólo se evita acumulando en un sólo expediente tales controversias para que sea un solo juzgador, con el mismo criterio, el que resuelva el fondo del asunto, para que se mantenga la continencia de la causa. Continencia de la causa significa la unidad que debe de haber en todo juicio para que sea una la acción principal, uno el juez y unas las personas que los siguen hasta la sentencia.

Para que exista conexidad, esta fracción establece que deberán cumplirse las reglas de la acumulación previstas en el artículo 219 del Código Fiscal de la Federación. Sin embargo, aún cuando pareciera que se establece claramente tal conexidad, es necesario hacer una debida interpretación de tales preceptos, a fin de no caer en absurdos formalismos.

Tomando en cuenta el objetivo del principio de conexidad, y con base en los dispositivos señalados, tal figura se presenta cuando:

"1 Los actos impugnados sean unos antecedentes o consecuencia de otros.

I. El acto que se impugne primero se encuentre aún pendiente de resolución.

Lo anterior es indispensable porque en caso de que ya se hubiera resuelto en la vía administrativa la impugnación de un acto determinado, el principio de conexidad ya no operaría, pues ya no habría el riesgo de que se pronunciaran resoluciones contradictorias al no impugnarse en la misma vía el acto que es antecedente o consecuente de aquél, sobre el que ya se emitió algún fallo.

II. Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios. Este requisito también es indispensable, pues si un acto determina situaciones jurídicas concretas a más de dos personas, no se les podrían exigir que eligieran las mismas vías para la impugnación”.

Tales consideraciones han sido establecidas en la jurisprudencia N° 194 de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que dice:

"CRÉDITOS FISCALES CONEXOS INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 161 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967 Y 125 DEL ACTUALMENTE EN VIGOR. Conforme a estos preceptos, el afectado por resoluciones fiscales puede optar entre interponer el recurso de revocación o promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pero deberá intentar la misma vía cuando se trate de créditos conexos. Para la recta interpretación y aplicación de dichos artículos, deben distinguirse las siguientes situaciones: la. El particular afectado opta por interponer el recurso de revocación, por lo que si se le notifica un crédito conexo antes de que se le haya dado a conocer la resolución del recurso, deberá agotar la misma vía. 2a. Cuando el primer recurso ya fue resuelto y en Contra de esa resolución el particular entable juicio de nulidad, o promueva éste contra la negativa ficta recaída al recurso, la impugnación del crédito conexo deberá hacerse directamente ante este Tribunal, sin necesidad de promover previamente el recurso de revocación; por tanto, si se intenta éste, la autoridad podrá desechado, por no haberse agotado la vía idónea para lograr la conexidad. 3a. En el caso de que no estando aún resuelto el recurso de revocación intentado contra el crédito principal, ni impugnada la negativa ficta correspondiente, el particular acuda directa mente ante el Tribunal Fiscal demandando la nulidad del crédito conexo, el juicio deberá ser sobreseído, por no haberse promovido previamente el recurso de revocación. Lo anterior deriva de que el espíritu del legislador al crear la figura de la conexidad fue

lograr que los créditos vinculados entre sí se resuelvan conjuntamente en la misma vía, evitando así resoluciones Contradictoras."

2.2.8. Ausencia de Conceptos de Impugnación.

La fracción X, contempla la improcedencia del juicio por ausencia de conceptos de impugnación.

La figura jurídica del concepto de impugnación se estableció con la modificación a la fracción en comento así como al artículo 208, fracción VI, también del Código Fiscal de la Federación, realizada mediante Decreto, por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación, del 15 de diciembre de 1995, en vigor a partir del 10 de enero de 1996.

Consideramos que esta modificación, en la cual vino a suprimir el requisito de agravio que debería contener la demanda, únicamente fue de forma más no de fondo; es decir que la modificación no implicó un cambio sustancial en virtud de que el concepto de impugnación como el agravio constituyen conceptos sinónimos, dentro de la terminología jurídica procesal.

En efecto, ambos conceptos consisten en el razonamiento lógico jurídico que demuestra que la determinación de la autoridad demandada en el juicio contencioso administrativo es contraria a derecho, expresando cuáles preceptos aplicó indebidamente o dejó de aplicar y la lesión que esto le causa al actor, con el objeto de dar elementos al juzgador para que proceda al estudio y fallo respectivo.

Debemos de entender como lesión toda manifestación de la autoridad, expresada en la resolución impugnada, que afecta la esfera jurídica del gobernado, la cual debe ser personal y directa; es decir que se cause a una persona determinada y que su realización sea presente, pasada o inminentemente futura.

Por otro lado, hay que tomar en cuenta que esa lesión se causa en virtud de que la autoridad se ha colocado en alguna de las causales de anulación previstas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

En resumen, tenemos que el concepto de impugnación consiste en la expresión razonada que el demandante ha de realizar, para demostrar jurídicamente que la resolución impugnada resulta violatoria de las disposiciones normativas, conculcando con ello sus derechos o intereses legítimos, expresando, en el caso, que el acto administrativo demandado o el procedimiento que se siguió fue dictado o tramitado por una autoridad incompetente; que no cumple con las formalidades exigidas por las leyes que afectan sus defensas y trascienden al sentido de la resolución; que contiene vicios de procedimiento que afectan sus defensas y trascienden al sentido de la providencia controvertida; que los hechos que la motivan no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien que se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicarse la debida; o que se dictó con desvío de poder.

En esta medida, debemos de considerar que el concepto de impugnación viene a ser un verdadero silogismo, en donde la premisa mayor es la disposición normativa que se considera infringida; la premisa menor, la parte de la resolución que se considera lesiva, y la conclusión la contrariedad entre ambas premisas.

En consecuencia, el concepto de impugnación debe contener los siguientes requisitos:

1. La cita del precepto violado;
2. La parte de la resolución impugnada en la que se contenga el agravio, y
3. La justificación conceptual de la violación alegada.

En virtud de lo anterior, tenemos que ante la falta de alguno de estos requisitos no habrá concepto de impugnación y, por lo tanto, el juicio intentado será improcedente.

En relación con lo anterior, cabe citar por analogía la jurisprudencia número J/3a. 6/94, establecida por la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicada en la Gaceta del Semanario

Judicial de la Federación, Octava Época, número 75, correspondiente al mes de marzo de 1994, página 19, que dice:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICOS Y JURÍDICOS 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 dichos actos, expresando, en el caso, que la ley impugnada, en los 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 entre ambas premisas”.

Asimismo, debe tomarse en cuenta la tesis de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que siguiendo los lineamientos del Poder Judicial Federal, estableció la tesis que a continuación se transcribe, y que aparece publicada en julio de 1995, en la Revista de dicho órgano jurisdiccional, número 87, página 703, que dice:

“CONCEPTO DE AGRAVIO. REQUISITOS QUE DEBE 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 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 lógico-jurídicos por los que concluya que efectivamente existe omisión o indebida aplicación de los preceptos aplicables al caso concreto Si falta alguno de estos requisitos no habrá concepto de agravio”.

2.2.9. Otras Causas de Improcedencia.

La fracción XIV, contempla las demás causas de improcedencia, distintas a las señaladas en las fracciones anteriores, y que deriven de las disposiciones de este Código o de otras leyes fiscales.

A este tipo de fracción ha sido denominada en la jerga jurídica como la "mochilita de pobre", o el "cajón de sastre", porque en ella se incluyen todos los

aspectos que el legislador no previó de manera expresa, y que la establece para no dejar fuera de la regulación jurídica otra situación similar.

Algunas de las causas de improcedencia no contempladas en las fracciones precedentes, y que se desprenden de este código, pueden ser, entre otras, las siguientes:

- a) La falta de firma del promovente (art. 199).
- b) La falta o indebida acreditación de la personalidad del promovente del actor (art. 200)
- c) El falta de manifestación bajo protesta de decir verdad que el actor no recibió la constancia de notificación de la resolución impugnada, o cuando tal notificación se realizó por correo. (art. 209).
- d) En el caso de que la autoridad demandada no haya dictado la resolución que erróneamente le atribuyó el actor. En este caso, sólo sería improcedente el juicio respecto de esa autoridad que no reúne el carácter de demandado conforme a lo dispuesto por la fracción II, inc. a) del artículo 198.
- e) Demanda promovida por dos o más personas, cuando la impugnación no sea de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas (art. 198).
- f) Cuando se omite señalar en la demanda el nombre, domicilio fiscal, el domicilio para recibir notificaciones del demandante; la resolución que se impugna, (art. 208).

La improcedencia del juicio, por ser una cuestión de orden público, no es necesario que la hagan valer las partes, pues la sala se encuentra obligada a examinarla de oficio³⁰.

³⁰ MANUEL LUCERO ESPINOSA, *teoría y práctica del contencioso administrativo ante el tribunal fiscal de la federación*. Sexta Edición. Ed. Porrúa, México 2000.

2.3. LA DEMANDA.

El artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, establece la forma, el plazo y el lugar en que deberá presentarse la demanda. La demanda constituye un documento procesal con el que se inicia el juicio contencioso administrativo.

El tratadista Briseño Sierra, señala: "*La demanda expresa en conjunto los datos que tienen valor no sólo para el proceso, sino para el litigio, entendido como la discrepancia sustantiva. La demanda es el acto inicial, la primera actividad encaminada a la resolución del tribunal. Prácticamente incoa el proceso, pero también es un acto que objetiva diversas circunstancias: a) identifica a las partes; b) precisa el acto administrativo impugnado, c) narra los antecedentes de hecho; d) invoca los fundamentos de derecho, e) determina las pruebas conducentes; f) exhibe los documentos constitutivos de la pretensión, y g) justifica la competencia del Tribunal*"³¹

La demanda en el juicio contencioso administrativo, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberá presentarse, por regla general, directamente ante la Sala Regional en cuya circunscripción territorial se encuentre el domicilio fiscal del demandante excepto cuando se trate de: a) empresas que formen parte del sistema financiero en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta (instituciones de crédito, de seguros y fianzas, de almacenes generales de depósito, administradoras de fondos para el retiro, arrendadoras financieras, sociedades de ahorro y préstamo, uniones de crédito, empresas de factoraje financiero, casas de bolsa, casas de cambio y sociedades financieras de objeto limitado, que sean residentes en México o en el extranjero); b) tengan el carácter de controladora o controlada en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta y determinen su resultado fiscal consolidado; e) el de-

³¹ BRISEÑO SIERRA, *Derecho Procesal Fiscal*, Pág. 336.

mandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el territorio nacional y d) el demandante resida en México y no tenga domicilio fiscal. En los tres primeros casos, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción territorial se encuentre la sede de la autoridad que dictó la resolución impugnada. Tratándose del último supuesto se atenderá al domicilio del particular.

Cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la sala, la demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo, siempre y cuando el envío se efectúe en el lugar en que resida el actor, y para tal caso se tendrá como fecha de presentación de la demanda el día en que se deposite en la oficina de correos. Pero si el actor la deposita en lugar distinto al de su domicilio, se tendrá como fecha de presentación el día en que la Oficialía de Partes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tenga como recibida.

Aunque la demanda deberá presentarse directamente ante la Sala Regional en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución, si el actor la presenta ante otra, que por razón del territorio resulta incompetente, esto no le trae consecuencias jurídicas adversas, ya que en este caso se remitirá la demanda por la sala incompetente a aquella que le corresponda ventilar el asunto.

Así lo ha considerado el Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, en la tesis que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 157-162, Parte Sexta, página 116, que dice:

“NULIDAD FISCAL, DEMANDA DE. EFECTOS DE SU PRESENTACIÓN ANTE LA SALA INCOMPETENTE DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Cuando se presenta ante una Sala incompetente del Tribunal Fiscal de la Federación una demanda de nulidad, debe atenderse a esta fecha para los efectos de determinar su oportunidad, y no a la de su recepción en la Sala que en definitiva se avoque a su conocimiento, puesto que la integración de las diversas Salas del mencionado Tribunal está inspirada en una pronta administración de la justicia en materia fiscal, y no sería jurídica la interpretación literal del primer párrafo del artículo 192 del Código Fiscal de la Federación, en tanto dispone que “la demanda de nulidad debe presentarse directamente ante la Sala Regional en

cuya circunscripción territorial radique la autoridad ordenadora de la resolución impugnada", puesto que la expresión "directamente" debe entenderse en el sentido de que no podrá interponerse la referida demanda ante una autoridad distinta al propio Tribunal; tan es así que el artículo 213 del ordenamiento legal citado establece que cuando ante una Sala Regional se promueva juicio de la que otra deba conocer por razón de territorio, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la que en su concepto corresponda ventilar el negocio enviándole los autos respectivos.

El plazo dentro del cual será presentada la demanda por los particulares, sean personas físicas o morales, es de cuarenta y cinco días, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del acto impugnado. La notificación surte efectos al día hábil siguiente en que se realizó.

Dicho plazo tiene una excepción tratándose de las demandas que presenten las Instituciones de Fianzas, en contra de los requerimientos de pago de las fianzas, otorgadas a favor de la Federación, los Estados, el Distrito Federal, los municipios o sus organismos descentralizados, por obligaciones distintas de las fiscales (obra pública, adquisiciones, penales), puesto que la fracción V del artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, establece que en caso de inconformidad contra un requerimiento de pago, la institución de fianzas podrá demandar ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación que corresponda, la improcedencia del cobro, dentro de un plazo de treinta días naturales, contado a partir del requerimiento de pago respectivo".

Al respecto es de mencionarse que la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha emitido el precedente que se encuentra publicado en la revista de dicho órgano jurisdiccional, año VIII, No. 91, julio de 1995, pp. 7 y 8, que dice:

“FIANZAS. TÉRMINO PARA INTERPONER LA DEMANDA TRATÁNDOSE DE GARANTÍAS A FAVOR DE LA FEDERACIÓN POR OBLIGACIONES QUE NO TIENEN EL CARÁCTER DE FISCALES. El artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, establece el procedimiento para hacer efectivas aquellas fianzas que se otorguen a favor de la Federación para garantizar el cumplimiento de obligaciones de naturaleza no fiscal, previéndose que en caso de que la compañía afianzadora se inconforme contra el requerimiento de pago podrá demandar su improcedencia ante el Tribunal Fiscal de la Federación, dentro del plazo de 30 días naturales. Por lo tanto, tratándose de demandas de nulidad en las que se impugna el requerimiento de pago con cargo a pólizas de fianzas que garanticen el cumplimiento de contratos de obra pública, que no tienen el carácter de obligaciones fiscales deberá atenderse al término de 30 días naturales establecido en el artículo 95 mencionado para la

presentación de la demanda, debiéndose sobreseer el juicio, si la misma se presenta fuera de este plazo legal”.

Juicio Atrayente No. 182/94/ 13 S2/94. Resuelto en sesión de 15 de junio de 1995, por mayoría de votos a favor y 2 en contra. Magistrado Ponente: Carlos Franco Santibáñez. Secretaria: Lic. Guadalupe Camacho Serrano. (Tesis aprobada en sesión de 15 de junio de 1995).

A fin de salvaguardar los derechos de los interesados, el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, en sus párrafos penúltimo y último establece la suspensión del plazo para la presentación de la demanda, en los siguientes casos:

- a) Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar el juicio. En este supuesto la suspensión procede hasta por 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. El plazo de suspensión en este caso será todo el período que dure la tramitación del procedimiento respectivo, ya que tal plazo cesa cuando se notifique la resolución que dé por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.*
- c) Cuándo existan casos de incapacidad o declaración de ausencia decretada por autoridad judicial. Para este caso, el plazo de suspensión es de un año, cesando dicha suspensión 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 de referencia no se provee sobre su representación.*

Por lo que, respecta a las autoridades, para demandar la nulidad de una resolución favorable al particular, el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, señala el término de cinco años siguientes a la fecha en que se

emitió dicho acto. Plazo que se podrá prolongar cuando los efectos de la providencia sea de tracto sucesivo; es decir, cuando tales efectos se hayan prolongado en el tiempo, pero sin que se exceda de los cinco años del último efecto. En todo caso, los efectos de la sentencia de anulación, sea total o parcial, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Para tales efectos, hay que tomar en cuenta que tratándose de resoluciones favorables a los particulares dictadas en materia de impuestos distintos a los del comercio exterior; que otorguen una autorización; o determinen un régimen fiscal o se refieran a deducciones, no existen resoluciones que produzcan efectos de tracto sucesivo, de un plazo mayor a un año, en virtud de que conforme al artículo 36 bis del Código Fiscal de la Federación, tales actos sólo surtirán efectos para el ejercicio por el cual se hubieran dictado, dejando a salvo los derechos del interesado para que al concluir el ejercicio respectivo pueda someter de nuevo, a la autoridad competente, la circunstancia del caso para que dicte la resolución correspondiente.

Además, han quedado sin efecto las resoluciones administrativas que en las materias antes señaladas se hubiese dictado con anterioridad al 10 de enero de 1989, conforme a lo dispuesto por el artículo Segundo, fracción II, de las disposiciones transitorias de la Ley que establece, reforma, adiciona, y deroga diversas disposiciones fiscales para el ejercicio fiscal de 1989, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 31 de diciembre de 1988.

2.3.1. Requisitos de la Demanda.

El artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, establece los requisitos que debe contener la demanda, los cuales son:

- “1.El nombre y domicilio fiscal y en su caso domicilio para recibir notificaciones del demandante.
2. La resolución que se impugna.
3. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

4. Los hechos que den motivo a la demanda.
5. Las pruebas que ofrezca.

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

6. Los conceptos de impugnación.
7. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

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...”.

El primer requisito a que alude este precepto se establece con el propósito de dar seguridad al proceso, al señalar el nombre del demandante, pues esto va a permitir identificar y además precisar si se encuentra legitimado activamente para promover el juicio. En cuanto al domicilio, éste es necesario a fin de que se pueda notificar al promovente las actuaciones procedimentales que tengan que hacerse personalmente, y que son:

1. La que admite la demanda.
2. La que corra traslado de la contestación de la demanda, o de su ampliación, según el caso.
3. La que mande citar a los testigos o a un tercero.
4. El requerimiento que la parte deba cumplirlo.
5. El auto de la sala regional que dé a conocer a las partes que el juicio será resuelto por la sala superior.
6. La resolución de sobreseimiento.
7. La sentencia definitiva.
8. En todos aquellos casos en que el magistrado instructor así lo ordene.

Por lo que, respecta al domicilio fiscal, la justificación de su incorporación obedece al hecho del cambio de las reglas de la competencia de las salas regionales en razón del territorio, pues ello permitirá al Magistrado Instructor determinar si admite una demanda o se declara incompetente y la remite a la competente. En el último párrafo de este precepto se establece que se presumirá que el domicilio señalado en la demanda es el fiscal, salvo que la autoridad demuestre lo contrario. Asimismo se prevé que el domicilio fiscal servirá para recibir notificaciones cuando no se señale uno convencional diferente.

En cuanto al segundo requisito, éste se establece en razón de la necesidad de que se identifique cuál va a ser el objeto de la controversia. De no señalarse la resolución impugnada, habría imposibilidad de resolver sobre el fondo del asunto, lo que traería como consecuencia la improcedencia del juicio.

Respecto del tercer requisito, la obligación se consigna con el fin de determinar quién se encontrará legitimado pasivamente para que pueda comparecer al juicio a defender sus derechos, no obstante que la falta de mención de la autoridad demandada no implica que tenga que requerirse al actor para que la señale, ni la improcedencia del juicio, pues el magistrado instructor, de oficio, deberá emplazar a la autoridad demandada respectiva, (Art. 212 C.F.F).

El cuarto requisito lo constituyen los hechos que den origen a la demanda, que son los actos y omisiones materiales que se efectuaron o debieron efectuarse, según el caso, en el procedimiento administrativo que sirvió de base para la emisión de la resolución impugnada, o bien aquellos que se dieron fuera de dicho procedimiento, pero que de alguna manera tienen relación con algún o algunos puntos de la providencia a debate y que son los que dan origen a la controversia. Es decir, tales hechos, conocidos como litigios, son aquellos materia o causa del juicio. Aunque la narración de hechos es un requisito que debe contener la demanda, su omisión no trae consecuencias adversas al demandante, pero es conveniente señalarlos, pues esto permitirá al juzgador conocer los antecedentes de la resolución impugnada, y precisar los puntos controvertidos.

Las pruebas que el actor ofrezca, que aparece como quinto requisito, podrán ser todas aquellas reconocidas por la ley, con excepción de la confesional de la autoridad que tenga que desahogarse a través de absolución de posiciones, (Art. 230 C.F.F).

La ley reconoce como medios de prueba (Art. 95 del Código Federal de Procedimientos Civiles):

- I. La confesión;
 - II. Los documentos públicos;
 - III. Los documentos privados;
 - IV. Los dictámenes periciales;
 - V. El reconocimiento o inspección judicial;
 - VI. Los testigos;
 - VII. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia,
- y
- VIII. Las presunciones”.

Como sexto requisito, se establece la carga procesal de que en la demanda el actor manifieste los conceptos de impugnación, con los que demuestre la ilegalidad de la resolución impugnada.

Como lo indicamos al estudiar las causas de improcedencia del juicio, el concepto de impugnación consiste en la expresión razonada que el demandante ha de realizar, para demostrar jurídicamente que la resolución impugnada resulta violatoria de las disposiciones normativas, conculcando con ello sus derechos o intereses legítimos, expresando, en el caso, que el acto administrativo demandado o el procedimiento que se siguió fue dictado o tramitado por una autoridad incompetente; que no cumple con las formalidades exigidas por las leyes que afectan sus defensas y trascienden al sentido de la resolución; que contiene vicios de procedimiento que afectan sus defensas y trascienden al sentido de la providencia controvertida; que los hechos que la motivan no se realizaron; fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien que se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicarse la debida; o que se dictó con desvío de poder.

La formulación de los conceptos de impugnación, constituye un aspecto de suma importancia, puesto que de la estructuración de ellos depende el éxito

que el demandante pueda tener en el litigio, puesto que los mismos representan la base de la controversia. Las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deben ocuparse de la cuestión controvertida de acuerdo con el principio procesal de que el juez resuelve según la alegada y probado, razón por la cual en los conceptos de impugnación debe controvertirse adecuadamente la resolución, ya que de no hacerla la sala juzgadora no puede estudiar argumentos no planteados en la demanda, ya que de hacerlo estaría juzgando oficiosamente sobre derechos que no están en tela de juicio, en perjuicio de las demandadas y con violación al principio de congruencia procesal que debe revestir la sentencia.

Por ello, en los conceptos de violación deben impugnarse todos y cada uno de los motivos y fundamentos del acto administrativo a debate, invocar los preceptos legales aplicables al caso, tales preceptos deben interpretarse adecuadamente, apoyarse en hechos que integran la hipótesis normativa de la o las disposiciones aplicables y que tales hechos sean debidamente probados.

Cuando los conceptos de impugnación no cumplen tales requisitos resultan ineficaces para demostrar la pretensión del demandante. La ineficacia del concepto de impugnación puede presentarse en tres hipótesis: a) inoperante, b) insuficiente, e, c) infundado.

- a) El concepto de impugnación es inoperante cuando no se impugna, en lo absoluto, los motivos o los fundamentos del acto administrativo objeto del juicio.
- b) El concepto de impugnación es insuficientes cuando sólo se impugna alguno o algunos de los motivos o fundamentos del acto administrativo a debate, sin impugnar otros motivos o fundamentos en los que de igual manera o modo preferente descansa dicho acto.
- c) El concepto de impugnación es infundado cuando si bien se impugnan los motivos y fundamentos del acto a debate, no los supera en virtud de que se apoya en hechos que no integran la hipótesis normativa de la disposición aplicable; se apoya en la invocación de hechos no probados durante la tramitación del procedimiento

administrativo ni en el proceso contencioso administrativo; su argumento se funda en disposiciones jurídicas que no resultan aplicables al caso, o la interpretación que hace a las disposiciones jurídicas aplicables no es correcta.

El último requisito, domicilio del tercero interesado, se establece con el fin de que se esté en posibilidad de emplazarlo, cuando lo haya, para que comparezca a juicio a hacer valer sus derechos.

Además de tales requisitos formales, los artículos 197, 198 y 199 del Código Fiscal señalado, imponen otros que de igual manera deberán contemplar en el escrito de demanda.

Así, en el primer artículo de los citados, se establece que cuando se impugne una resolución que afecte el interés jurídico de dos o más personas, y éstas promuevan juicio, deberán en su libelo inicial nombrar un representante común en la inteligencia que de no hacerlo el magistrado instructor lo hará a su nombre al emitir el auto de admisión.

El artículo 198 establece, que en cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, excepto cuando se trate de la impugnación de resoluciones conexas que afecten los intereses de dos o más personas, y de no cumplirse con tal requisito se tendrá por no interpuesta la demanda.

Este precepto además de ser contrario al texto del diverso 197 aludido, el cual prevé la posibilidad de que una demanda pueda promoverse por dos o más personas, va en contra de la garantía de libre asociación contemplada por el artículo 9° constitucional. Además de incrementar las cargas de trabajo de las salas del tribunal, puesto que al prohibirse la pluralidad de actores en una sola demandada, se duplica la actuación jurisdiccional, el desahogo de la prueba, las sentencias y en su caso los recursos procesales, pues en lugar de dirigirse al representante común de los demandados, tendrán que hacerlo con cada uno de ellos.

Por lo que, respecta a los requisitos previstos por el artículo 199 del propio Código, la demanda deberá ser firmada por quien la formule, ya que sin este

requisito se tendrá por no presentada, salvo que el promovente no sepa o no pueda firmar, para lo cual imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego, aunque cabe señalar que este requisito no es exclusivo del escrito de demanda, sino que es aplicable a toda promoción que se presente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El requisito de que las promociones se encuentren firmadas por quien las formule se establece para darle seriedad y seguridad a las promociones procesales de los promoventes, ya que a través de la firma es como se exterioriza la voluntad, y la falta de ésta la convierte en un anónimo sin valor alguno.

Al respecto cabe citar por analogía el criterio sustentado por Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que se encuentra publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Época 7a., Volumen 175-180, Parte Sexta, página 96, que dice:

“FIRMA DE LA DEMANDA DE AMPARO, FALTA DE. EL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA ES CORRECTO, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 145 DE LA LEY DE AMPARO, POR SER UNA MANIFIESTA CAUSA DE IMPROCEDENCIA. El juicio constitucional se rige por el principio de instancia de parte agraviada, es decir, la exigencia de que el particular a quien se afecte en su esfera de derechos por el acto de autoridad, sea quien presente el escrito de demanda de amparo en calidad de promovente, y la única manera de que el particular inste al órgano jurisdiccional para que conozca de la contienda constitucional, es presentando la demanda de amparo firmada por la parte quejosa. Un escrito de demanda presentado sin firma, equivale a un anónimo que no obliga al órgano jurisdiccional a realizar ningún acto procesal tendiente a darle curso legal, pues la falta de firma, en lugar de ser una deficiencia que pueda ser corregida, constituye una ausencia en la expresión de la voluntad del actor de presentar la demanda. El obligar al juez a otorgar al promovente el término de tres días para subsanar esa formalidad, autorizaría la práctica de presentar demandas oportunas sin firma, subsanando la omisión de la voluntad de promover, con grave daño de la seguridad jurídica. Por tanto, resulta correcta la conducta del juez de distrito al desechar de plano la demanda presentada sin firma de la parte quejosa”.

En cuanto a la excepción de dicha formalidad, ella se justifica por el hecho de no impedir el acceso a la Justicia contencioso administrativa, a las personas

que no saben o que por impedimento físico y otro caso no pueden firmar, pero tal situación deberá hacerse constar en el escrito respectivo.

Independientemente de los requisitos antes señalados, también deberán cumplirse los establecidos por el artículo 322 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento que es de aplicación supletoria conforme a lo señalado por el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, como son: expresar el tribunal ante el cual se promueve, los hechos deberán ser narrados sucintamente, con claridad y precisión, de tal manera que el demandado pueda producir su contestación defensa; así como lo que pida, designándolo con toda exactitud, en términos claros y precisos.

Este último requisito, consiste en indicar lo que se persigue del juzgador, qué se espera lograr del proceso, y por regla general, en la demanda, se asienta en un capítulo especial denominado "*puntos petitorios*".

2.3.2. Los Documentos de la Demanda.

El artículo 209 del Código Fiscal, establece los documentos que el actor está obligado a exhibir en su libelo, los cuales consisten en:

- I. *“Una copia de la demanda para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular a que se refiere la fracción III del artículo 198 o, en su caso, para el particular demandado.*
- II. *El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien, señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando no gestione en nombre propio.*
- III. *El documento en que conste el acto impugnado, o en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad.*
- IV. *Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia, o cuando hubiera sido por correo. Si la notificación fue por edictos deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo.*
- V. *El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.*
- VI. *El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante, en los casos señalados en el último párrafo del artículo 232.*

VII. *Las pruebas documentales que ofrezca*”.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presenta dentro de dicho plazo y se trata de los documentos a que se refieren las fracciones I a IV, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones V, VI y VII, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

El objeto de este dispositivo consiste en que el actor demuestre la procedencia de su acción y también de sus pretensiones. Es por esto que, con exclusión de los documentos a que se refiere la fracción I, todos los demás constituyen pruebas a cargo del demandante.

En efecto, con las documentales a que se refieren las fracciones II, III y IV, el actor demostrará la procedencia de su acción, en virtud de que de no presentarse no habría lugar a que se admitiera la demanda, ya que no se demostraría la legitimación activa del promovente. Tampoco la existencia del interés jurídico del demandante, ni la procedencia en tiempo para demandar la nulidad de un acto administrativo.

Por su parte, las documentales a que se refieren las fracciones V, VI y VII, y aún incluyendo la de la diversa III, su ofrecimiento y presentación se encaminan a demostrar que la pretensión de la actora es fundada, ya que sin ellas no se lograría decretar la nulidad del acto impugnado, a menos que se alegaran puras cuestiones de derecho, pero siempre que se presentara el documento donde conste la resolución impugnada.

Por la redacción de la fracción II y por su importancia merece un comentario aparte.

En primer lugar, cabe señalar que la redacción de la citada fracción, no es correcta en razón de que en principio señala que el demandante deberá acreditar su personalidad cuando no promueva a nombre propio, lo cual es incorrecto, en virtud de que el demandante o actor no tiene que acreditar su "personalidad" sino

en todo caso el que la acreditará será la persona que a su nombre promueva el juicio.

Por otra parte, incurre en el error de establecer que se acredite la "*personalidad*", cuando debería de usar la expresión *personería*, toda vez que la personalidad: se utiliza para indicar la cualidad de la persona, en virtud de la cual se le considera centro de imputación de normas jurídicas o sujeto de derechos y obligaciones, en cambio *personería* significa la aptitud de representar a otra persona; y por lo tanto, si no se acredita la representación no podríamos decir que exista falta de personalidad del supuesto representado, pero sí falta de *personería*.

La importancia de esta fracción estriba en que se refiere a la institución jurídica de la representación, fracción que se encuentra relacionada con el artículo 200 del propio Código Fiscal, el cual prohíbe la gestión de negocios ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y establece la obligación de acreditar la representación de quienes promuevan en nombre de otra persona, la cual deberá ser otorgada a más tardar en la fecha de presentación de la demanda o de la contestación, según sea el caso.

La gestión de negocios, es una especie de representación oficiosa, ficticia, razón, por la cual el artículo 1986 del Código Civil Federal, la define como: "*El que sin mandato y sin estar obligado a ello se encarga de un asunto de otro*", en que el gestor "*debe obrar conforme a los intereses del dueño del negocio*".

Por su parte, la representación consiste en la aptitud de que una persona realice actos jurídicos, en nombre y por cuenta de otra. A través de la representación los representantes pueden suplir la aptitud de obrar de sus representados o bien, en el caso de que éstos no tengan tal limitación, delegar en aquéllos las facultades propias.

La representación puede ser legal o forzosa, y convencional. Es legal o forzosa cuando es establecida por la ley. Por su parte, la representación convencional tiene lugar por un contrato (mandato), por el cual una persona la confiere a otra.

Entre los casos de representación legal, más comunes en la legislación nacional, tenemos los referidos a:

- a) *Los incapacitados (menores de edad; los mayores de edad privados de inteligencia por locura, idiotismo o imbecilidad; los sordo-mudos que no saben leer ni escribir; y los ebrios consuetudinarios y los que habitualmente hacen uso inmoderado de drogas enervantes), los cuales podrán intervenir en juicio por conducto de quienes ejerzan la patria potestad o bien por el tutor, según sea el caso, conforme a lo estipulado por los artículos 427 y 537, fracción V, del Código Civil Federal.*
- b) *Los ausentes, los cuales pueden intervenir en juicio por conducto de sus representantes, sea que haya sido nombrado antes o después de que la persona de que se trata haya desaparecido, o bien por los depositarios provisionales o definitivos de los bienes del ausente, conforme a lo establecido por el artículo 729 del Código Civil aludido.*
- c) *La universalidad de bienes, como son: herencias, la masa de la quiebra y los bienes del concursado.*
- d) *Las personas morales. Las cuales comparecen a juicio por conducto de sus órganos que las representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas a sus escrituras y de sus estatutos, tal y como lo establece el artículo 27 del Código Civil multicitado.*

Por lo que, hace a la representación convencional, como se ha indicado, es la que tiene lugar a través del contrato de mandato, que es aquél por el cual una persona llamada mandante, otorga a otra, denominada mandatario, una representación para que actúe en nombre suyo y en su representación.

El mandato puede ser general o especial. Es general cuando se otorga para una serie o pluralidad de casos, sin limitación alguna. Es especial aquél que se otorga para un asunto determinado o bien para varios, pero específicamente designados.

El Código Civil Federal, establece tres grados de poderes generales: Poder para pleitos y cobranzas, poder para actos de administración, y poder para actos de dominio.

El Maestro Cipriano Gómez Lara, respecto de estos tres grados de poder señala:

"Poder para pleitos y cobranzas. Es el de menor grado o intensidad, pero quizá el de mayor interés procesal, porque es precisamente el tipo de poder que se otorga a un procurador o representante procesal, para que actúe en juicio, y de ahí la denominación «para pleitos».

"Poder para actos de administración. Este es más amplio que el anterior y además comprenderá amén de las facultades de administración, las mismas de pleitos y cobranzas."

"Poder para actos de dominio. Este es el poder de más amplio grado de intensidad. El representante o apoderado para actos de dominio, puede actuar como dueño, realizando todo tipo de actos, sin limitación alguna"³²

La celebración del mandato entre personas físicas no presenta mayor problema, pues sólo se requiere que ambas tengan capacidad de ejercicio. Sin embargo, cuando el otorgante es una persona jurídica colectiva, mal llamadas personas morales, su otorgamiento puede ocasionar problemas ya que sólo podrá hacerse por el órgano o persona física autorizado por la Norma jurídica correspondiente. *"Los poderes otorgados por personas colectivas, deben analizarse cuidadosamente, para determinar si provienen de las personas autorizadas para otorgarlo, y si estas personas a su vez se encuentran debidamente legitimadas para hacerla y, así sucesivamente hasta llegar a la constitución misma de la persona colectiva, con el fin de saber si el Poder está otorgado legítimamente y fundado. Si esta cadena de legitimación se rompe o*

³² CIPRIANO GÓMEZ LARA, *Ob. cit*, Pág.228.

*no está bien establecida en algún momento, significa que el presunto mandatario no está legitimado para ser tal"*³³.

Al respecto cabe citar la Tesis Jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

“PODERES OTORGADOS POR UNA SOCIEDAD. REQUISITOS. La sola afirmación del notario público en el sentido de que una persona está facultada para otorgar poderes de una sociedad, es insuficiente para acreditar dicho supuesto, ya que para ello es necesaria la transcripción relativa, a fin de que el juez de la causa pueda resolver sobre tales aspectos y determinar si los poderes fueron otorgados por quien está legalmente facultado para ello, pues si bien es cierto que el Notario Público tiene fe pública, su función no puede abarcar la de reconocer, para todos los efectos legales, la personalidad de quien se ostenta como representante de otra persona, máxime si al hacerlo no transcribe, en lo conducente, los documentos que así lo demuestra.

Informe 1988 Segunda parte, pág. 54 Primera Sala S.C.J.N”.

Asimismo, dicha Corte, ha sostenido las siguientes tesis:

“PODERES INSUFICIENTES. Para el otorgamiento de poderes se requiere de conformidad con lo dispuesto por el artículo 62, fracción VIII, de la Ley del Notariado para el Distrito Federal, independientemente de otros requisitos, que se acredite que el compareciente representa a la sociedad y que cuente con la facultad para otorgar el poder; extremos éstos que el notario está en la obligación de hacer constar en el instrumento respectivo, en acatamiento a lo ordenado en el precepto en cita, relacionando o insertando los documentos respectivos, o bien, agregándoles en original o en copia cotejada el apéndice haciendo mención de ellos en la escritura, sin que, por ende, baste la manifestación del compareciente en el sentido de que su representada está capacitada legalmente para la celebración del acto y que la facultad con que él actúa no le ha sido revocada o modificada”.

³³ Ob. Cit., Pág. 227.

Informe 1989, Segunda Parte, Vol. 1. pág. 38.

“PODERES NOTARIALES, REQUISITOS PARA A ACREDITAR LA PERSONALIDAD EN Los. No basta que un Notario Público asiente en la escritura pública respectiva que con las relaciones o inserciones del caso se acreditaran la existencia y capacidad legal de la sociedad mandante y el carácter y facultades de su otorgamiento, toda vez que en toda escritura de mandato deben insertarse los documentos respectivos que demuestren el carácter de los que en ella intervinieron, a efecto de saber cual es el alcance y validez de la obligación, ya que nadie puede otorgar una representación de que carezca, ni constituir poder a nombre ajeno, sin facultad legal, sin que tenga valor alguno los que sin cumplir esos requisitos se otorgan para representar jurídicamente al supuesto mandante. Informe 1989, Segunda Parte, Vol. 1, págs. 38 y 39, Segunda Sala”.

La representación legal o forzosa antes descrita, tiene aplicación tratándose del contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues a través de ella las personas impedidas por la ley para ejercer por sí solas sus derechos de defensa, lo podrán hacer por conducto de sus representantes legales correspondientes, cuando se vean afectados por actos de la Administración Pública Federal, en las materias reservadas como competencia del órgano jurisdiccional aludido.

El artículo 200 del Código Fiscal de la Federación, sólo contempla la forma en que se acreditará la representación convencional, pues alude a escritura pública o carta poder, que son instrumentos que se refieren a dicha representación y no de la forzosa o legal, ya que ésta sólo puede acreditarse con las actas de registro civil tratándose de patria potestad o tutela, para los incapaces; sentencia judicial por lo que respecta al representante o depositario de bienes del ausente, o el albacea respecto de las herencias. Excluyéndose de la omisión referida a la persona moral pues éstas acreditan la personalidad de su representado por medio de sus actos constitutivos, que son escrituras públicas.

No obstante lo anterior, la representación legal no se excluye del Código aludido pues en forma general se hace referencia a la institución jurídica de la representación, y sólo omite la forma en que se acreditará una de sus especies (legal o forzosa) para la cual deberán aplicarse supletoriamente los ordenamientos legales que aluden a tal representación.

Tratándose de representación convencional de los particulares, ésta deberá constar en escritura pública; la cual es un documento autorizado y otorgado ante un notario público; por lo tanto, constituye una documental que hace prueba plena de aquellos hechos cuya existencia dé fe dicho funcionario. Pero tales hechos, para que tengan pleno valor, deberán haber sido presenciados por el notario público, en el ejercicio de sus funciones, o bien, que le consten.

Por esta razón, las declaraciones de las partes sobre hechos pasados, o aquéllos que no se realizaron en presencia del notario, o que no le consten, no gozan del valor pleno del documento, en virtud de que sólo se demostrará lo declarado no la veracidad de tales hechos.

Por otra parte, la representación también podrá constar en carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario público, o bien ante los secretarios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Sea que la representación se haya otorgado en escritura pública o bien en carta poder, deberá observarse lo establecido en la legislación de profesiones, que en el artículo 26 de la Ley Reglamentaria del artículo 5° constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, establece:

"El mandato para asuntos judiciales o contencioso administrativo determinado, sólo podrá ser otorgado en favor de profesionistas con título debidamente registrado en los términos de esta ley."

De tal transcripción se observa que el título de licenciado en Derecho sólo se exige para aquellos poderes determinados; es decir, especiales, y no cuando el mandato sea general. Se entiende que un mandato es especial cuando se otorgue para un asunto determinado o varios específicamente designados; y será general cuando se otorgue para gestionar todos los asuntos sin limitación alguna.

Por lo que, respecta a la representación de las autoridades, ésta recaerá en la unidad administrativa, que se encarga de su defensa jurídica, conforme se

establezcan en el reglamento o decreto respectivo emitido por el Presidente de la República.

La representación legal de las autoridades demandadas no requiere, para su acreditamiento, de instrumentación notarial ni de otro tipo de documentación, pues únicamente basta que el ordenamiento jurídico se la otorgue el órgano administrativo, para que éste pueda ejercerla, en los juicios respectivos; tampoco es menester que el titular del órgano representante tenga que acreditar su investidura con el nombramiento correspondiente, ya que, por una parte, el Código Fiscal de la Federación, no establece tal requisito, y, por otro lado, se trata de órganos sujetos al derecho público y por ello no están obligados a seguir las reglas preestablecidas para acreditar la personería que se establecen para los particulares.

2.3.3. La Demanda Irregular.

La demanda irregular es aquella que no cumple con los requisitos que debe contener, o bien cuando no se acompañan los documentos de la misma.

En virtud de las reformas hechas a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, en el Decreto que Reforma, Deroga y Adiciona Diversas Disposiciones Fiscales, en vigor a partir del 10 de enero de 1995, se ha regresado parcialmente al sistema vigente hasta el 31 de diciembre de 1989, ya que de nuevo se faculta al magistrado instructor a prevenir al actor para que si su demanda resulta irregular la aclare o corrija.

Sin embargo, dicha facultad otorgada al magistrado instructor no resulta procedente en todos los casos, en tanto que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 208 la prevención al actor sólo se hará tratándose de la omisión de ciertos requisitos de la demanda, tales como: la falta de señalamiento de la autoridad o autoridades demandadas, o bien cuando, en el caso del juicio de lesividad, el autoridad no exprese el nombre y domicilio del particular demandado; cuando no se mencionen los hechos que den origen a la demanda;

no ofrezca las pruebas; no precise los hechos sobre los que deba versar la prueba pericial o testimonial; no señale los nombres y domicilios del perito o de los testigos, y cuando se omita el nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

En estos casos, el magistrado instructor requerirá al actor para que en un plazo de cinco días señale los que haya omitido, requerimiento que debe ir acompañado del apercibimiento de que en caso de no regularizar su demanda en tiempo se tendrá por no presentada o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En cambio, si el demandante omite señalar su nombre, su domicilio fiscal, y el domicilio para oír y recibir notificaciones; la resolución que impugna y los conceptos de impugnación, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda.

Tratándose de los documentos de la demanda, a que se refiere el artículo 209 citado, cuando los mismos no se adjunten al libelo respectivo, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días.

En caso de que el actor no los presente dentro de dicho plazo y se trata de las copias de la demanda para cada una de las partes y de la misma y sus anexos para titular, o, en su caso, para el particular demandado; el documento con el que el promovente acredite su personería o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada; del documento en el que conste la resolución impugnada o en su caso de la instancia no resuelta; de la constancia de notificación del acto impugnado, se tendrá por no presentada la demanda. Pero si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios para el desahogo de la prueba pericial o testimonial, en su caso, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

No obstante que con la reforma mencionada se pretende que el actor subsane los errores que haya tenido al omitir los requisitos de la demanda, aún no se logra restaurar plenamente el sistema que estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1989. Cabe mencionar que en la exposición de motivos del Decreto

que contiene la modificación a los artículos mencionados se establece que el fin de la misma es para que en el caso de juicios contencioso administrativos que se tramitan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, *"no sean desechados por errores de tipo formal de los contribuyentes"*, y sólo se mencionan como tales: *"no señalar el acto impugnado, no ofrecer las pruebas sobre los hechos controvertidos o no señalar las autoridades demandadas o el nombre y domicilio del tercer interesado, cuando lo haya"*, olvidando que también son requisitos formales de la demanda los relativos a el nombre del demandante, su domicilio fiscal, y el domicilio para oír y recibir notificaciones; la resolución que impugna y los conceptos de impugnación, ya que tales requisitos constituyen parte integrante de la forma que el actor debe observar para formular su demanda.

En esta medida, el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 208 se sigue apartando del sistema de la prevención de la demanda irregular que regulan otros ordenamientos, entre los que encontramos al Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley de Amparo, que en sus artículos 325; y 146 y 178, respectivamente, establecen el derecho del demandante para corregir las deficiencias de los requisitos de la demanda.

El mencionado artículo 208, al establecer que el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda cuando se omita los requisitos antes señalados implica una violación a las formalidades esenciales del procedimiento como parte integrante de la garantía de audiencia ya que tal regulación trae una consecuencia desproporcionada a la omisión formal en que puede incurrir el demandante y con lo cual le impide defenderse, alegar y probar lo que a su derecho convenga, así como el dictado de la resolución que dirima las cuestiones debatidas.

2.3.4. La Ampliación de la Demanda.

El artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, establece la posibilidad de que el demandante amplíe su demanda, dentro de los veinte días hábiles

siguientes en que surta efectos la notificación del acuerdo que admite la contestación de la misma, en los casos siguientes:

- “1. Cuando se impugne una negativa ficta.
2. Contra el acto principal del que derive el impugnado, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.
3. En los casos previstos por el artículo 209 bis.
4. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 215 no sean conocidas por el actor al presentar la demanda”.

Por lo que, respecta al artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también lo ha decretado inconstitucional al no establecer mecanismos para la regularización de una demanda irregular.

2.3.4.1. **Negativa Ficta.**

La negativa ficta es una figura del Derecho Administrativo, que constituye una de las soluciones dadas al llamado *silencio administrativo*, y que consiste en estimar que transcurrido el término legal, si la autoridad no ha emitido resolución expresa por escrito, se considera que resolvió negativamente una instancia o petición hecha por el particular.

Al respecto, el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación establece:

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

Por otra parte, el artículo 131, de dicho ordenamiento, en relación con el recurso administrativo de revocación establece:

"La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado....."

De tales preceptos desprendemos que:

1. La negativa ficta opera tratándose de instancia, peticiones, o del recurso administrativo de revocación.
2. El término con el que cuentan las autoridades para resolver las instancias, peticiones o recursos son de tres meses, contados a partir de la fecha de interposición de las mismas, salvo que se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos y proporcione los elementos necesarios para resolver, supuesto en el cual el plazo comenzará a computarse a partir de la fecha desde que el requerimiento haya sido cumplido.

Los artículos 18 y 122 del ordenamiento señalado establecen los requisitos mínimos que las instancias, peticiones y recursos deben de cumplir.

Tratándose de los primeros, los requisitos son:

- a) Constar por escrito;
- b) El nombre, la denominación o razón social y del domicilio fiscal, el registro federal de contribuyentes y la clave que le correspondió en dicho escrito;
- c) Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción, y ,
- d) En su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas.

Por lo que, respecta a los recursos administrativos, además de tales requisitos, las promociones deberán indicar:

- a) El acto que se impugna;
- b) Los agravios que le cause el acto impugnado;
- c) Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

La negativa ficta sólo opera tratándose de autoridades fiscales. Sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia 125, de junio 1998, de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la negativa ficta se ha extendido también a las autoridades administrativas no fiscales.

Al respecto dicha jurisprudencia establece textualmente lo siguiente:

“NEGATIVA FICTA. EL TÉRMINO DE NOVENTA DÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 92 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ES APLICABLE A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. La figura de la negativa ficta establecida por el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, es atribuida también a las autoridades administrativas que no resuelven los recursos o peticiones de los particulares en el término de noventa días, en relación con cuestiones que corresponden a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, porque aunque el precepto legal se refiere expresamente a las autoridades fiscales, ello se explica porque originalmente el Tribunal Fiscal sólo tenía competencia en materia fiscal y, por lo mismo, debe inferirse que al irse ampliando su competencia el legislador estimó innecesario hacer precisiones de vocabulario, puesto que era lógico que al darse esa ampliación tendría las características de todo el sistema del juicio de nulidad. Así se desprende del artículo 26 de la Ley Orgánica de este Tribunal que dispone que cuando una ley otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación sin señalar el procedimiento a los alcances de la sentencia, se estará a lo que disponga el Código Fiscal de la Federación y la propia ley. Por tanto, como la figura jurídica de la negativa ficta tiene por objeto hacer posible el acceso a la jurisdicción contenciosa administrativa y concretamente al juicio de nulidad ante este Tribunal, a pesar del silencio de las autoridades, no puede legalmente considerarse inaplicable en relación con las instancias formuladas a las autoridades administrativas distintas de las fiscales, si sus resoluciones expresas están sujetas al control jurisdiccional de este propio Cuerpo Colegiado”.

Aún cuando con tal criterio, la Sala superior aludida pretende beneficiar la situación de los particulares ante la inactividad de la Administración Pública, al ampliar los casos en que se pueden atacar en la vía jurisdiccional el silencio administrativo, tal postura resulta ilegal, ya que se arroga facultades que no le corresponden.

En efecto, para que sea operante la negativa ficta debe estar establecida de manera expresa en la ley. En el caso, la Sala que nos ocupa extiende dicha institución jurídica con base en inferencias, olvidándose lo que en infinidad de

fallos ha sostenido: que el principio de legalidad establece que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley de manera expresa les permita; es decir, que la competencia de las autoridades, incluyendo la jurisdiccional como la de dicha Sala, debe regularse de manera expresa en la ley.

En consecuencia, si conforme a los preceptos antes señalados la negativa ficta se configura sólo para la inactividad de las autoridades fiscales, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resulta incompetente para conocer de aquellos juicios que se intenten en contra del silencio administrativo de las autoridades netamente administrativas.

Por otra parte, la Sala referida pasa por alto que las normas jurídicas tienen un ámbito personal de validez, el cual implica que tales normas no van dirigidas a todos los sujetos, sino sólo a ciertos individuos que reúnen determinadas características personales, establecidas en ellas, por ejemplo: menores de edad, comerciantes, trabajadores, patronos, contribuyentes; por tal motivo, si el precepto que nos ocupa, desde su ámbito personal se refiere a las autoridades fiscales, el mismo sólo será aplicable a las autoridades que tengan tales características (fiscales), y no a otra autoridad.

El Magistrado Alfonso Nava Negrete, en su voto particular formulado en la revisión N° 1723/85, señala que las argumentaciones sostenidas por la sala superior, para considerar aplicables la negativa ficta a las autoridades administrativas, resultan insostenibles en virtud de que³⁴:

- “1. No existe precepto legal que autorice esa aplicación extensiva.
- 2 La voluntad del legislador debe interpretarse en sentido contrario a como lo hace la sala, toda vez que si bien es cierto que originalmente el Tribunal Fiscal de la Federación, sólo conocía de controversias en materia fiscal, también lo es que por diversas reformas, ocurridas desde 1939, han adicionado la competencia de ese tribunal a asuntos administrativos, y que sin embargo, en los Códigos Fiscales de 1939,

³⁴ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2a. Época. Año IX N° 94, octubre de 1987, págs. 432 a la 438.

1967 y el vigente desde 1983, el legislador no ha decidido cambiar el texto de la negativa ficta limitada a las autoridades fiscales no obstante que ha tenido oportunidad de hacerlo; y que, en consecuencia, debe interpretarse que la voluntad del legislador ha sido de no extender tal figura a las autoridades administrativas.

3. La negativa ficta no forma parte del sistema del juicio de nulidad, toda vez que tal figura se encuentra establecida en el Código Fiscal, en el Capítulo de "Procedimiento Administrativo", que de acuerdo con su naturaleza es diferente al Capítulo de "Procedimiento Contencioso" en donde se regula el juicio de nulidad.

4. Aceptar la aplicación de la negativa ficta a las autoridades administrativas, implica sujetarlas a un "término" para que dicten sus actos administrativos, plazo no previsto en las leyes sustantivas que regulan su actividad....."

2.3.4.2. Impugnación de Notificaciones.

El tercer supuesto de la ampliación de demanda consiste en la nulidad de notificación del acto impugnado, cuando el demandante alegue que a él no le fue notificado, o que le fue hecho en forma ilegal, siempre que se trate de resoluciones respecto de las cuales el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es competente para conocer.

Esta facultad del demandante, de impugnar en el juicio contencioso administrativo la notificación del acto impugnado, es producto de la supresión del recurso administrativo de nulidad de notificaciones, hecha en las reformas y adiciones al Código Fiscal de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 5 de enero de 1988, y que obedeció a la idea de reducir y agilizar el juicio que nos ocupa.

Sin embargo, no siempre que se trate de nulidad de notificaciones que prevé el artículo 209 bis del Código Fiscal de la Federación, se estará en posibilidad de la ampliación de la demanda, ya que tal precepto establece dos formas de impugnar una notificación.

La primera procederá cuando el demandante afirme conocer la resolución impugnada, y para tal efecto deberá señalar la fecha en que la conoció. Por tal razón, la nulidad que nos ocupa deberá hacerla valer desde el escrito inicial de demanda, en el cual también podrá impugnar el acto administrativo, y tendrá que expresar en forma conjunta las causas de nulidad, tanto de la resolución impugnada como de su notificación y en este caso no procede la ampliación de la demanda.

La segunda forma opera cuando el actor no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, por lo que, en el escrito inicial de demanda así lo señalará y además deberá indicarse a la autoridad a quien se le atribuye el acto, su notificación o su ejecución.

En este caso sí es procedente la ampliación de la demanda, ya que al contestarla, la autoridad deberá acompañar constancia del acto administrativo, y de su notificación, a fin de que el promovente esté en posibilidad de impugnarlos una vez que los conozca.

Los efectos que produce la impugnación de una notificación en este último caso, consiste en que si se demuestra que no se realizó o que se hizo en forma ilegal, queda nulo todo lo actuado con base en ella, y, en consecuencia, la sala del conocimiento considerará que el actor fue sabedor del acto administrativo, ilegalmente o no notificado, desde la fecha en que se le dio a conocer, por la autoridad al contestar la demanda, procediendo, por ello, al estudio de los conceptos de nulidad que en contra de la resolución impugnada se hubieran formulado.

Por el contrario, si se resuelve que la notificación fue legalmente practicada, resultará que la demanda en contra del acto impugnado fue presentada extemporáneamente, y, en consecuencia, la juzgadora sobreseerá el juicio en relación con dicho acto.

2.4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

El artículo 212 del Código Fiscal de la Federación, establece que admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. Tratándose de la ampliación de la demanda, la contestación se hará dentro de veinte días, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admite la ampliación.

2.4.1. El Emplazamiento.

El emplazamiento a juicio, constituye un acto procesal por medio del cual el juzgador hace saber a una persona que ha sido demandada, y que, por lo tanto, deberá comparecer ante el tribunal que lo emplazó, a dar contestación a la demanda dentro del término legal.

El tratadista Eduardo Pallares, señala que emplazamiento, *"Significa el acto de emplazar. Esta palabra, a su vez, quiere decir «dar un plazo», citar a una persona, ordenar que comparezca ante el juez o el tribunal, llamar a juicio al demandado"*.

Por otra parte, Cipriano Gómez Lara, establece: *"La institución del emplazamiento cumple con la garantía de audiencia establecida en la propia Constitución Política, básicamente en los artículos 14 y 16. El artículo 14 constitucional, que es el más importante en este aspecto, establece que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Al cumplirse con las normas del emplazamiento se está respetan-*

*do la garantía de audiencia, que también ha sido designada como el derecho que todo ciudadano tiene de ser oído, para ser vencido. Para condenar a alguien en un juicio, hay que oírlo y vencerlo, La garantía de audiencia va de la mano con la garantía a debido proceso legal. El principio del cumplimiento del debido proceso legal, comienza con un emplazamiento correcto*³⁵.

Empero, la idea antes transcrita sólo sería aplicable cuando en el contencioso administrativo el carácter de demandado recayera en un particular, ya que tratándose de las autoridades demandadas, cuando se controvierten actos de autoridad, carecen de las llamadas garantías individuales como las referidas con anterioridad (de audiencia y de debido proceso legal).

Sin embargo, el contencioso administrativo como una especie del proceso jurisdiccional general, debe contener al igual que otras especies (civil, mercantil, penal, laboral, etc.), los principios de igualdad de las partes. Por lo que con base en tal principio si la Constitución otorga a los particulares las garantías antes señaladas, a las autoridades demandadas, en estricto cumplimiento de sus derechos públicos subjetivos, no puede condenárseles sin que previamente hayan sido llamadas a juicio a hacer valer sus derechos.

2.4.1.1. Formas de emplazamiento.

En el emplazamiento del Juicio Contencioso Administrativo, deberán observarse las siguientes reglas:

Deberá efectuarse, a más tardar, al tercer día siguiente a aquél en que el expediente haya sido turnado al actuario. De no cumplir éste con tal obligación sin causa justificada, se le impondrá una multa hasta de dos veces al equivalente al salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal elevado al mes, sin que exceda del 30% de su salario; y en caso de reincidencia, será destituido sin responsabilidad para el Estado (Art. 251 C.F.F.).

Las notificaciones del emplazamiento deberán efectuarse en días y horas hábiles, que son aquéllos en que se encuentren abiertas al público las oficinas de

³⁵ CIPRIANO GÓMEZ LARA, ob.cit, Pág. 44.

las salas del tribunal durante el horario normal de labores (art. 258 C.F.F.). En tales notificaciones, el actuario deberá asentar la razón del envío por correo o entrega de los oficios de notificación, así como los personales. Los acuses postales de recibo y las piezas certificadas devueltas se agregará como constancias a los autos del juicio correspondiente (art. 252 C.F.F.)

Tratándose del emplazamiento a los particulares, se hará en los locales de las salas si las personas a quien debe notificarse se presentan dentro de las veinticuatro horas siguientes a aquélla en que se haya dictado la resolución. Cuando no se efectúe de esta forma el emplazamiento, éste se efectuará personalmente en el domicilio señalado por la autoridad demandante.

En virtud de que el Código Fiscal de la Federación, no contiene las reglas que deben observarse para los casos de notificaciones personales, deberán aplicarse los artículos 310, 311, 312, 313, 315 y 317 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en los términos del diverso 197 del ordenamiento fiscal señalado.

Así, la notificación personal del emplazamiento al juicio deberá hacerse al interesado o a su representante, en la casa designada, dejándole copia íntegra, autorizada, del auto que admite la demanda, así como de los anexos de la misma.

Para efectuar el emplazamiento, previamente el actuario debe cerciorarse por cualquier medio de que la persona que debe ser notificada vive en la casa designada, debiendo asentarse en autos tal situación.

De no encontrarse a quien deba emplazarse, se le dejará citatorio para que espere en la casa designada, a hora fija del día siguiente, y, si no espera, se le notificará por instructivo, entregando las copias respectivas a cualquier persona que se encuentre en tal domicilio.

Si se negare a recibirla el interesado o la persona con quien se entienda la notificación, la hará el actuario por medio de instructivo que fijará en la puerta de la casa, y asentará razón de tal circunstancia, En igual forma se procederá si no ocurrieren al llamado del notificador.

En caso de que el actuario no pueda cerciorarse de que la persona que debe ser notificada vive en la casa designada, o cuando a su juicio hubiere sospecha fundada de que se niegue que la persona por notificar vive en dicha casa, le hará el emplazamiento en el lugar en que habitualmente trabaje, si la encuentra, según los datos que proporcione el demandante. Igualmente puede hacerse la notificación personalmente al interesado, en cualquier lugar en que se encuentre. En los casos antes señalados, el actuario deberá certificar que la persona emplazada es de su conocimiento personal, o haberle sido identificada por dos testigos de su conocimiento, que firmarán con él, si supieren hacerlo.

La notificación del emplazamiento deberá ser firmada por la persona que la hace y aquella a quien se hace. Si ésta no supiere o no quisiere firmar, la hará el notificador, haciendo constar esta circunstancia.

Cuando la persona a quien se debe emplazar a juicio haya desaparecido, no tenga domicilio fijo o se ignore dónde se encuentra, la diligencia se hará por edictos que contendrán una relación sucinta de la demanda, y se publicará por tres veces de siete en siete días, en el *Diario Oficial* de la Federación, y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en la República, haciéndole saber que debe presentarse dentro del término de cuarenta y cinco días, contados a partir del siguiente al de la última publicación. Además, deberá fijarse en un lugar visible en la sala del conocimiento, una copia íntegra del auto de admisión de la demanda, por todo el tiempo del emplazamiento. Si pasado este término el demandado no comparece por sí, o por apoderado, seguirá el juicio en rebeldía, haciéndole ulteriores notificaciones por rotulón, que se fijarán en lugares visibles de la sala respectiva, que deberá contener una síntesis de la actuación o resolución judicial que ha de notificarse.

Tratándose del emplazamiento por correo certificado con acuse de recibo, éste deberá hacerse sólo en aquellos casos en que el demandado radique fuera de la circunscripción territorial de la sala que deba de conocer del juicio, y no en forma indiscriminada, como hacen los actuarios del Tribunal Fiscal de la Federación, para todos los casos, ya sea que el demandado tenga o no su domicilio fuera del lugar.

Para esta forma de notificación tendrá que observarse, por parte de los servidores del servicio postal, la regla establecida por el artículo 42 de la Ley del Servicio Postal Mexicano, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación, de 24 de diciembre de 1986, consistente en que la correspondencia registrada deberá ser entregada a los destinatarios o a su representante legal, para lo cual recabarán la firma respectiva.

En relación con lo anterior resultan ilustrativas las diversas tesis sostenidas por los Tribunales Colegiados de Circuito, que se citan a continuación.

“NOTIFICACIONES POR CORREO CERTIFICADO. PERSONAS FÍSICAS. De la interpretación armónica entre lo que disponen, por un lado, la fracción I del artículo 134 del Código Fiscal de la Federación, y por el otro, el texto del artículo 42 de la Ley del Servicio Postal mexicano (antes artículo 457 de la Ley de Vías Generales de Comunicación), es posible concluir que si el legislador federal consignó en el primero de los numerales indicados la posibilidad de realizar notificaciones por correo certificado con acuse de recibo cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que pueden ser recurridos, lo hizo tomando en consideración el específico tratamiento que esta última forma de comunicación implica, es decir, que la correspondencia registrada, a diferencia del correo ordinario, habrá de ser entregada, precisamente, a la persona a la cual se ha dirigido y no a otra ajena, salvo que para ello medie autorización por escrito, según lo establece expresamente la segunda de las disposiciones invocadas. En ese orden de ideas, si bien una tarjeta de acuse de recibo, como documento público que es, goza de valor probatorio pleno, sin embargo, lo que en ella se acredita es que la pieza postal que consigna fue entregada a la persona cuya firma calza, mas esto no demuestra por sí solo que la notificación realizada se haya practicado legalmente, si de las diversas constancias que obran en autos se advierte con claridad que dicha firma difiere notoriamente a aquélla que pertenece al destinatario de la comunicación. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito”.

“NOTIFICACIONES PERSONALES POR CORREO CERTIFICADO EN MATERIA FISCAL.- De lo dispuesto por los artículos 134, fracción I, del Código Fiscal de la Federación y 42 de la Ley del Servicio Postal Mexicano, Se concluye que si el primero de tales preceptos permite la posibilidad de realizar notificaciones por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de los casos que en el mismo artículo y fracción se mencionan, ello obedece al particular tratamiento que establece la segunda de estas disposiciones respecto de los documentos que prevé, esto es que la correspondencia registrada, a

diferencia del correo ordinario, debe de ser entregada, precisamente, a su destinatario no a otra persona ajena, excepto que para ello medie autorización por escrito. Consecuentemente, si bien una tarjeta de acuse de recibo goza de valor probatorio pleno por constituir un documento público, lo que con ella se prueba es que la pieza postal ahí consignada se entregó a la persona cuya firma calza la tarjeta; empero, no acredita por sí sola que la notificación respectiva se practicara legalmente, máxime si el destinatario niega que sea suya la firma que la calza, y se advierte a simple vista que difiere en sus rasgos de la o las firmas que aparecen como suyas en alguna de las constancias de los autos y si, además, no hay algún otro indicio que indique que aquella firma corresponda a alguna persona autorizada por el quejoso para recibir la pieza postal. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito”.

En los casos en que el particular demandado no tenga su domicilio, ni representante legal, dentro del territorio nacional, el emplazamiento a juicio se hará en los términos previstos en el Libro Cuarto del Código Federal de Procedimientos Civiles, que regula lo relativo a la cooperación procesal internacional.

Conforme al artículo 548 de dicho ordenamiento, la práctica de diligencias en país extranjero, para surtir efectos en juicios que se tramiten ante Tribunales nacionales, podrán encomendarse a los miembros del Servicio Exterior Mexicano por los tribunales que conozcan del asunto, en el que se observarán las formalidades señaladas para la notificación personal y dentro de los límites que lo permita el Derecho Internacional.

En los casos que así procedan, dichos miembros podrán solicitar de las autoridades extranjeras competentes, su cooperación en la práctica de las diligencias encomendadas.

Para el caso de que el emplazamiento no pueda efectuarse en la forma antes señalada, por ir en contra de lo estipulado por el derecho internacional, tal diligencia deberá solicitarse a los tribunales extranjeros competentes a través de exhortos o cartas rogatorias internacionales.

Tales documentos son comunicaciones oficiales que contendrán la petición de realización de las actuaciones necesarias en el proceso en que se expiden. Dichas comunicaciones contendrán los datos informativos necesarios y las copias certificadas, cédulas, copias de traslado y demás anexos procedentes,

según sea el caso. Además de tales requisitos deberá de cumplirse con la legalización que las leyes del país, en donde deben de realizar las diligencias exhortadas, exijan.

Tales exhortos o cartas rogatorias, podrán ser transmitidos al órgano requerido por la propia parte demandante interesada, por la sala del conocimiento o por conducto de los Funcionarios Consulares o Agentes Diplomáticos Mexicanos, establecidos en el país donde debe practicarse el emplazamiento.

Por lo que, respecta al emplazamiento a las autoridades demandadas, éste no tiene mayor problema, pues no se presentan las diversas formas y situaciones señaladas por los particulares, ya que el artículo 254 del Código Fiscal de la Federación, establece que tratándose de las notificaciones que deben hacerse a las autoridades administrativas, se harán siempre por oficio o por vía telegráfica en casos urgentes, oficio que deberá comunicarse por correo certificado con acuse de recibo.

2.4.1.2. Efectos del emplazamiento.

En virtud de que el Código Fiscal de la Federación, no establece los efectos del emplazamiento, habrá que aplicar supletoriamente lo señalado por el artículo 328 del Código Federal de Procedimientos Civiles el cual los hace consistir en:

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

Al comentar el tratadista Cipriano Gómez Lara, los efectos del emplazamiento, previstos en el artículo 259 del Código Procesal Distrital, que

son idénticos al Federal, señala: *"El primer efecto de ese emplazamiento es el de prevenir el juicio en favor del juez que lo haga. La prevención es, en su caso, una especie de exclusión de todos los demás jueces por el primero que conoce de un asunto; el criterio de prevención implica que un juez que conoce de un asunto, si es competente, excluye a los demás que en principio también lo hubieran sido."*

*"En seguida, las fracciones II y III... están refiriéndose a dos fenómenos íntimamente relacionados. Uno es la sujeción del emplazado al tribunal para que siga el juicio ante el juez que lo emplazó. El otro, que es una consecuencia del anterior, es obligar al demandado a contestar ante el juez que lo ha emplazado. En los dos casos se deja a salvo la posibilidad de que el demandado plantee la incompetencia del juez. La fracción IV hay que coordinarla con el artículo 2080 del Código Civil, porque se está hablando de la interpelación. La interpelación judicial es una notificación fehaciente mediante la cual queda constancia de que el acreedor le ha exigido al deudor el cumplimiento de su obligación. Esta interpelación también tiene efectos de interrupción de la prescripción; sólo que si se trata de la demanda, su sola presentación es causa de interrupción de la prescripción, desde antes de que la demanda fuera notificada al demandado"*³⁶.

2.4.2. Actitudes del Demandado.

Efectuado el emplazamiento del juicio, el demandado puede asumir diversas actitudes respecto de la pretensión del actor.

Al respecto el Maestro Briseño Sierra, señala: *"De las posibles actitudes del demandado se pueden formar cuatro grupos que recuerdan el comportamiento de un combate: a) se somete, b) se resiste, e) se contraataca y d) se huye. Traducidas al vocabulario jurídico corresponde al allanamiento, reconocimiento y confesión a), excepciones y defensas b), contrademanda o reconvencción e), y contumacia o rebeldía."*

³⁶ Ob. Cit., Pág. 46.

2.4.2.1. **Allanamiento.**

El allanamiento a la demanda constituye una actitud activa del demandado, puesto que reacciona y contesta haciendo saber al juzgador que se somete expresamente a la pretensión de su contraparte.

El citado autor Cipriano Gómez Lara, nos dice: *"El allanamiento es, según lo ha explicado claramente Alcalá Zamora, una figura autocompositiva unilateral de solución de los litigios. El allanamiento como forma autocompositiva se caracteriza porque la parte resistente del litigio, despliega una actividad tendiente a resolver su conflicto. La actividad que despliega el resistente en el litigio, en este caso, radica en consentir el sacrificio del interés propio en beneficio del interés ajeno. Así pues, como figura autocompositiva, el allanamiento implica una actividad que realiza el demandado en el proceso, actividad por la cual da solución al conflicto en el que era parte resistente y se convierte en parte sometida."*

En virtud de que esta actitud del demandado es de suma importancia para la solución de la controversia, se encuentra regida por los siguientes principios:

- a) *Constituye un acto procesal que normalmente debe producirse al contestar la demanda, aunque conforme al Código Fiscal de la Federación, podrá hacerse hasta antes del cierre de instrucción (art. 215).*
- b) *Dado que constituye un acto de disposición de los derechos objeto de litigio, sólo debe ejercitarse por el titular de esos derechos, razón por la cual los representantes del demandado no podrán allanarse a la demanda, salvo que se encuentren expresamente facultados para ello.*
- c) *Sólo opera tratándose de derechos renunciables.*
- d) *Siempre deberá ser expreso, nunca será tácito.*
- e) *No puede estar sujeto a plazo o condición.*

- f) *Producido el allanamiento de la demanda, debe dictarse sentencia sin más trámite del proceso.*

No hay que confundir el allanamiento con el reconocimiento ni con la confesión de la demanda, puesto que tales figuras aunque constituyen formas paralelas de sometimiento a la pretensión del actor, son conceptualmente diferentes.

El allanamiento, al constituir una renuncia a contender con el actor, se acepta la sentencia sin discutir si son fundados o no los razonamientos y hechos jurídicos esgrimidos por el accionante; es decir, el allanamiento no implica el reconocimiento del demandado respecto de la fundamentación de la pretensión del actor.

En cambio, en el reconocimiento *"El demandado acude y reacciona produciendo una contestación, pero el contenido de ella tiene por objeto poner en conocimiento del juzgador la admisión de las razones jurídicas de la pretensión del actor"*³⁷.

Así las cosas, el reconocimiento constituye una manifestación de voluntad razonada acerca de los argumentos y el derecho expresados por el actor; por esto, Santiago Senties Melendo, citado por Briseño Sierra, señala: *"por allanamiento entiendo el sometimiento a la pretensión del actor; por reconocimiento había de entender la aceptación a los fundamentos o de la razón de esa pretensión"*.

El reconocimiento a la demanda, en el contencioso administrativo, se encuentra consagrado por el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, que también prevé el allanamiento, tendrá lugar cuando la autoridad demandada proceda a revocar la resolución impugnada, lo que podrá hacerse en la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de instrucción.

Por lo que, se refiere a la confesión de la demanda, al comparecer el demandado al juicio admite los hechos que le son imputados por el actor, pero no el derecho que éste invoca.

³⁷ BRISEÑO SIERRA, *Ob. Cit.*, Págs. 354, 360.

"La confesión de la demanda, implica, en este supuesto, que no habrá controversia sobre los hechos, de ahí que no se necesita la prueba y, muy probablemente la controversia será sólo sobre el derecho, o sea, sobre la interpretación jurídica que las partes atribuyan a la realización de los hechos pero estando de acuerdo sobre los mismos"³⁸.

La confesión de la demanda, en el contencioso administrativo, se encuentra establecido por el artículo 213, fracción III, en relación con el 234, fracción I, ambos del Código Fiscal de la Federación, ya que en el primero se establece que el demandado en su contestación, al referirse a los hechos del libelo del actor podrá afirmarlos, y el segundo de los preceptos otorga pleno valor probatorio a la confesión expresa de las partes.

Cabe señalar que la confesión no es exclusiva del demandado, ya que también podrá hacerla el actor. La confesión de las partes debe hacerse de hechos que les son propios. A la confesión hecha dentro del juicio y ante el tribunal competente, se le denomina *confesión judicial*.

2.4.2.2. Excepciones y defensas.

Otra forma activa que puede adoptar el demandado es el de resistir a las pretensiones del actor, bien sea objetando los fundamentos en que se apoya la demanda, negando los hechos que se le imputan, o, en su caso, atacando la integración de la relación procesal.

Esta forma de reaccionar del demandado se conoce con el nombre de excepciones y defensas.

En ocasiones se denomina excepciones toda actitud de resistencia del demandado, englobando dentro de ellas a las excepciones propiamente dichas como a las defensas, ya que se dice que toda excepción es una defensa, pero no toda defensa es una excepción en sentido propio.

Sin embargo, dentro de la doctrina existe una corriente modernista que pretende diferenciar el significado de estas dos instituciones. Así, se considera

³⁸ CIPRIANO GÓMEZ LARA, *Ob. Cit.*, Pág. 49.

que las excepciones son aquellas resistencias que hace el demandado pero no en cuanto al fondo del asunto, sino aquellos obstáculos que se invoquen para dilatar o enervar la acción o demanda del actor.

Por su parte, las defensas consisten en la reacción del demandado que tiene por objeto obstaculizar la pretensión del actor; y, por lo tanto, están encaminadas al fondo del asunto, en cuanto con ellas se niega la razón, los hechos y el derecho en que se apoya la pretensión de su contraparte.

Por lo anterior, el autor Maestro Briseño Sierra, dice: *"Según que la reacción intente resistir lo netamente procesal o lo estrictamente pretensional, se debe hablar de excepción o de defensa."*

Por su parte, el Maestro Cipriano Gómez Lara³⁹, señala: *"Cuando frente a una afirmación que entraña una pretensión del actor el demandado le responde, por ejemplo «no es verdad, no es verdad lo que estás afirmando, no es cierto que exista tu derecho o no es cierto que existan los derechos sobre los cuales pretendes tú desprender la consecuencia de tu pretensión», dirige su oposición hacia la existencia y hacia la fundamentación de la pretensión, y, por lo tanto, estaríamos frente a una típica defensa; una excepción, por lo contrario, ...implicaría que el demandado está alegando un hecho nuevo, una circunstancia nueva que ha venido a modificar la situación anterior".*

Normalmente los códigos procesales suelen establecer que el demandado en su contestación haga valer sus excepciones y defensas, e inclusive enumeran o clasifican aquéllas.

El Código Fiscal de la Federación, no hace alusión a las excepciones ni a las defensas de manera expresa, ya que conforme a lo dispuesto por el artículo 213, el demandado, en su contestación, expresará: I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar; II. Las consideraciones que a) a su juicio impidan que se emita decisión en cuanto al fondo; b) que demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda; III. Se refiera concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le im-

³⁹ *Ob. Cit.*, Pág. 52.

pute, ya sea negándolos o expresando que los ignora por no ser propios, o expondrá cómo ocurrieron, y IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación.

En tal virtud, las excepciones que puede hacer valer el demandado serán las referidas en los puntos I, II inciso a), y los del inciso b) siempre y cuando no vayan encaminados a destruir la pretensión de fondo del demandante. Serán defensas las contenidas en los puntos II inciso b) que tengan por efecto obstaculizar la pretensión del actor, así como las señaladas en los diversos III y IV.

2.4.3. Excepciones.

Por otra parte, atendiendo a la clasificación que la doctrina hace de las excepciones, en cuanto a los efectos que producen, se dividen en dilatorias o perentorias. Son excepciones dilatorias aquéllas que tienen por objeto dilatar la tramitación del proceso, por eso sus efectos son temporales. Éstas son de dos tipos: las de previo y especial pronunciamiento y las simples dilatorias.

Las primeras, por su naturaleza, son resueltas, *in limine lite* es decir, previamente al examen y decisión de la cuestión de fondo planteada; y, por tal razón, impiden que el proceso siga su curso. Las segundas, no suspenden el juicio y por regla general se resuelven en la sentencia definitiva.

Conforme al artículo 217 del Código Fiscal de la Federación, sólo serán cuestiones de previo y especial pronunciamiento, en el juicio contencioso administrativo:

- I. La incompetencia en razón del territorio.
- II. El de acumulación de autos.
- III. El de nulidad de notificaciones.
- IV. El de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia.
- V. La recusación por causa de impedimento.
- VI. Cuando se promueva alguno de estos incidentes, se suspenderá el juicio en el principal hasta que se dicte la resolución correspondiente”.

2.4.4. La Incompetencia en Razón del Territorio.

Ésta tiene lugar cuando la Sala regional correspondiente carece de facultad para conocer de un juicio, por ser incompetente en razón de que el domicilio del demandante no se encuentre radicado dentro de la circunscripción territorial de dicha Sala, o por darse alguna de las excepciones previstas en las fracciones I a la IV del artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Desde el punto de vista doctrinal existen dos formas de plantear la incompetencia de un órgano jurisdiccional: *a)* La declinatoria y *b)* La inhibitoria. La primera constituye una excepción dilatoria que se hace valer ante el juez que conoce del juicio, pidiéndole que deje de hacerla y remita los autos al competente. La segunda, por el contrario, se promueve ante el juez que se considera competente, pero que no conoce del juicio, el cual debería resolver si acepta la competencia y requerir al que se estima incompetente la remisión de los autos.

El Código Fiscal de la Federación sólo establece la declinatoria, que el demandado puede hacer valer como incidente de previo y especial pronunciamiento al contestar la demanda.

Antes de ocuparnos de la incompetencia por declinatoria, cabe señalar que, como se ha indicado con anterioridad, si el actor presenta su demanda ante una Sala incompetente por razón del territorio, esto no es causa para desecharla, ya que si dicha Sala se percató de que resulta incompetente deberá de oficio excusarse y remitir la demanda ante la Sala que en su concepto corresponda ventilar el negocio.

Una vez que la Sala requerida ha recibido el expediente, deberá decidir dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes si acepta, o no el conocimiento del

asunto. Si dicha Sala la acepta, comunicará su resolución a la requirente, a las partes y al Presidente del Tribunal.

En caso de que la Sala requerida no acepte el asunto remitido, también hará saber su resolución a la requirente y a las partes, pero deberá remitir los autos al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Éste una vez que reciba los autos, los someterá a consideración del Pleno para que éste determine a cuál Sala regional corresponderá conocer del juicio, pudiendo señalar a alguna de las contendientes o a otra Sala, ordenando que el Presidente del Tribunal, comunique la decisión adoptada, a las Salas y a las partes, y remita los autos a la que sea declarada competente.

Sin embargo, puede suceder que la Sala regional no se declare de oficio incompetente y admita la demanda y emplace a la demandada, ante lo cual el Código Fiscal, señala dos instancias que podrán hacerse valer para solicitar la incompetencia territorial aludida.

La primera consiste en que la parte demandada la haga valer al contestar la demanda ante la Sala que la emplazó, la cual, una vez que reciba dicha promoción deberá, de ser fundado tal incidente, declararse incompetente y remitir los autos a la Sala que se considere competente. El procedimiento que deberá observarse, es el señalado con anterioridad.

El segundo caso en que se puede hacer valer el incidente que nos ocupa, consiste en que cualquiera de las partes lo haga valer ante el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para lo cual deberán exhibirle copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinentes para demostrar la procedencia de la incompetencia planteada, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del Pleno de dicho Tribunal.

En el caso de que las constancias fueran suficientes, el Pleno del Tribunal resolverá la cuestión de competencia planteada y ordenará que el Presidente remita los autos a la sala regional que corresponda, pero si tales constancias no fueran suficientes, el Presidente del Tribunal podrá pedir informe a la sala regional cuya competencia se denuncia, a fin de integrar debidamente las constancias que deba someterse al Pleno.

Por último, cabe señalar que la competencia por razón del territorio de las Salas Regionales se encuentra establecida de manera general por el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación que, como se ha visto, establece que la demanda será presentada ante la Sala regional competente, sin embargo, tal precepto hay que complementarlo con el diverso 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que establece:

Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra el domicilio fiscal del demandante, excepto en los siguientes casos:

- I. Se trate de empresas que formen parte del sistema financiero en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.
- II. Tengan el carácter de controladora o controlada en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta y determinen su resultado fiscal consolidado.
- III. El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el territorio nacional.
- IV. El demandante resida en México y no tenga domicilio fiscal”.

En los casos señalados en las tres primeras fracciones, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción territorial se encuentre la sede de la autoridad que dictó la resolución impugnada. Tratándose de la fracción IV, se atenderá al domicilio del particular.

Cuando la demandante sea una autoridad que promueva la nulidad de una resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción se encuentre la sede de dicha autoridad.

2.4.5. La Acumulación de Autos.

La acumulación de autos estriba en reunir en un sólo juicio dos o más asuntos en los que se controvierten cuestiones conexas, con el propósito de que sean resueltas en una sola sentencia.

Los principios que justifican la acumulación son: la economía procesal y el de evitar que sobre tales causas conexas se pronuncien sentencias contrarias o contradictorias.

Conforme al Código Fiscal de la Federación, procede la acumulación de autos cuando:

- A) Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios;
- B) Siendo diferentes las partes o invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto, e
- C) Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos que sean unos antecedentes de los otros (art. 219).

Dicha acumulación se tramitará de oficio o a petición de parte. A petición de parte se hará ante el magistrado instructor que esté conociendo del juicio en el cual la demanda se presentó primero. Dicho funcionario jurisdiccional, en el plazo de diez días, deberá formular el proyecto de resolución, que someterá a la sala, la cual dictará la que proceda, bien sea desechando el incidente o bien decretar la acumulación.

Una vez decretada la acumulación, la sala que conozca del juicio más reciente deberá enviar los autos a la que conoce del primer juicio, dentro de un

término que no excederá de seis días. En caso de que la acumulación se decrete en una misma sala, se turnarán los autos al magistrado que conoce del más antiguo.

En el caso de que no pueda decretarse la acumulación porque en alguno de los juicios se hubiere cerrado la instrucción o por encontrarse en diversas instancias, a petición de parte o de oficio, se decretará la suspensión del procedimiento en el juicio en trámite, la cual subsistirá hasta que se emita la resolución definitiva en el otro negocio.

2.4.6. Nulidad de Notificaciones.

Resulta procedente la nulidad de notificaciones de los actos realizados en el juicio, cuando no fueren hechas conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación.

Sin embargo, no obstante la disposición tan genérica antes citada, y que se encuentra establecida por el artículo 213 del ordenamiento señalado, no resultaría procedente la nulidad de notificaciones por cualquier infracción a las reglas que se establecen en tal cuerpo legal, sino sólo cuando tal omisión perjudique los derechos de las partes.

De esta forma, la parte perjudicada podrá pedir que se declare la nulidad de la notificación ilegalmente realizada, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que conoció el hecho, ofreciendo las pruebas que estime pertinentes en el escrito que promueva la nulidad.

De admitirse a trámite el incidente en cuestión, se dará vista a las demás partes, por el término de cinco días, para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Una vez transcurrido tal plazo, el magistrado instructor formulará el proyecto correspondiente, y si la Sala decide declarar la nulidad, ordenará reponer la notificación impugnada y se anularán las actuaciones posteriores. Asimismo, se impondrá una multa al actuario, equivalente a dos veces el salario mínimo general diario vigente del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, sin que exceda del 30% de su sueldo mensual. En caso de que el

actuario reincida en tal ilicitud, podrá ser destituido de su cargo, sin responsabilidad para el Estado.

Resulta importante tomar en cuenta que la notificación hecha en contravención de la ley, que pueda afectar a alguna de las partes, tendrá que impugnarse dentro del término legal, ya que si la parte afectada se llega a hacer sabedora de la misma y no la impugna dentro de dicho plazo, la misma se entenderá legal a partir de que el interesado manifestó conocerla, de acuerdo con lo señalado en el diverso 257 del ordenamiento de referencia; en consecuencia, surtirá todos sus efectos legales.

2.4.7. Recusación por Causa de Impedimento.

"La recusación señala el tratadista Eduardo Pallares⁴⁰, es el acto procesal por el cual una de las partes solicita del juez, Magistrado o secretario, se inhiban de seguir conociendo de un proceso por concurrir en ellos algún impedimento legal. La recusación se ha establecido como uno de los medios para obtener que los funcionarios obren con imparcialidad, ya que, por la existencia del impedimento, carecen de la necesaria."

Conforme a lo establecido por el artículo 225 del Código Fiscal de la Federación, podrá recusarse a los magistrados o a los peritos del tribunal cuando se encuentren en alguno de los casos de impedimento previsto en el artículo 204 de tal ordenamiento.

Tales causas de impedimento son:

- I. Tener interés personal en el negocio.*
- II Sean parientes consanguíneos, afines o civiles de algunas 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. Haber sido patronos o apoderados en el mismo negocio.*
- IV. Tener amistad estrecha o enemistad con algunas de las partes o con sus patronos o representantes.*

⁴⁰ *Ob. Cit.*, Pág. 690.

- V. *Haber dictado el acto impugnado o haber intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución.*
- VI. *Figurar como parte en juicio similar, pendiente de resolución.*
- VII. *Estar en situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave de las mencionadas”.*

Conforme a esta última situación, se aplicarán supletoriamente los impedimentos dispuestos por el artículo 39 del Código Federal de Procedimientos Civiles, diferentes a los anteriores, entre los cuales tenemos a manera de ejemplo, los siguientes:

“I Cuando tenga interés en el negocio su cónyuge, sus parientes consanguíneos en línea recta, sin limitación de grado, los colaterales dentro del cuarto y los afines dentro del segundo.

II Tener, el funcionario de que se trate, su cónyuge o sus hijos, relación de intimidad con alguno de los interesados nacidos de algún acto religioso o civil, sancionado o respetado por la costumbre.

III Ser él, su cónyuge o alguno de sus hijos, heredero, legatario, donante, donatario, socio, acreedor, deudor, fiador, arrendatario, arrendador, principal, dependiente o comensal habitual de alguna de las partes, o administrador actual de sus bienes.

IV Haber hecho promesas o amenazas, o manifestado de otro modo su odio o afecto por alguno de los litigantes.

V Haber asistido a convites que diera o costeara especialmente para él alguno de los litigantes, después de comenzado el negocio, o tener mucha familiaridad con alguno de ellos, o vivir con él, en su compañía, en una misma casa.

VI Admitir, él, su cónyuge o alguno de sus hijos, dádivas o servicios de alguna de las partes, después de haber empezado el negocio.

VII Haber sido testigo en el negocio de que se trate.

VIII Haber, por cualquier motivo externado, siendo funcionario judicial, su opinión, antes del fallo.

IX Seguir, él, su cónyuge o sus parientes, en los términos aludidos, contra alguna de las partes, en algún proceso civil, como actor o demandado, o una causa criminal, como acusador, querellante o denunciante”.

La recusación de los Magistrados se promoverá por cualquiera de las partes interesadas, ante la Sala o sección en la que se halle adscrito el

Magistrado impedido, hasta antes de que quede cerrada la instrucción del juicio, mediante escrito que se presente acompañando las pruebas que se ofrezcan.

Dentro de los cinco días siguientes, el Presidente de la sección o de Sala 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 o a falta de informe se presumirá cierto el impedimento, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del Pleno. Si el Pleno del Tribunal considera fundada la recusación, el Magistrado de la Sala Regional será sustituido por uno de los Secretarios de acuerdos que designe el Pleno, de acuerdo con lo previsto por el artículo 16, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. De tratarse de un Magistrado de Sala Superior, el mismo deberá abstenerse de conocer del asunto.

La recusación de peritos del Tribunal, se hará ante el Magistrado instructor, dentro de los seis días siguientes a la fecha en que surte efectos la notificación del acuerdo por el que se le designe.

Recibido el escrito de recusación, el Magistrado instructor pedirá al perito recusado que rinda un informe, dentro de los tres días siguientes. La falta de informe presumirá cierta la causa de impedimento respectiva. De encontrar fundada la recusación, la Sala respectiva, sustituirá al perito.

2.4.8. Excepciones Dilatorias Simples.

Por lo que respecta a las simples dilatorias, el Código señalado sólo contempla la de suspensión de la ejecución y la de falsedad de documentos.

El incidente de suspensión de ejecución, lo podrán hacer valer los particulares, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución. Las autoridades fiscales también podrán

promoverlo cuando la suspensión de la ejecución del acto demandado se hubiere otorgado sin sujetarse a la ley. En ambos casos, este incidente se hará valer en tanto no se dicte sentencia o resolución firme de la Sala regional, de la Sala Superior o del Tribunal Colegiado, según se encuentre el juicio en primera o segunda instancia.

El incidente en comento se hará valer ante el Magistrado instructor de la Sala Regional que conozca del asunto o haya conocido del mismo en la primera instancia, acompañando copia de los documentos en que se haga constar el ofrecimiento y, en su caso, otorgamiento de la garantía, así como de la solicitud de suspensión presentada ante la ejecutara y, si la hubiera, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución.

La tramitación de este incidente se sujetará a lo siguiente:

- A. *En el auto que admita el incidente, el Magistrado instructor ordenará correr traslado a la autoridad a quien se impute el acto, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días, pudiendo, en dicho auto, decretar la sus pensión provisional de la ejecución. Si la autoridad ejecutora no rinde el informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute el promovente, se tendrán éstos por ciertos.*
- B. *Dentro del plazo de cinco días a partir de que haya recibido el informe, o de que haya vencido el término para presentarlo, la Sala dictará resolución en la que decrete o niegue la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución o decida sobre la admisión de la garantía ofrecida.*
- C. *Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión o de admisión de la garantía, la Sala Regional declarará la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a la misma e impondrá a la autoridad renuente una multa de uno a tres tantos del salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes.*

D. Si el incidente es promovido por la autoridad por haberse concedido indebidamente una suspensión, se tramitará lo conducente en los términos antes señalados.

Cabe mencionar que mientras no se dicte la sentencia o resolución definitiva correspondiente, la Sala regional de que se trate podrá modificar, o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

Por lo que, respecta al incidente de falsedad de documentos, éste procederá cuando cualquiera de las partes sostenga la falsedad de un documento, incluyendo las promociones y actuaciones en juicio.

El incidente se podrá hacer valer ante el magistrado instructor hasta antes de que se cierre la instrucción del juicio.

El incidente se substanciará conforme a lo siguiente:

El Magistrado instructor al admitirlo deberá ordenar correr traslado a la contraparte de la promoción respectiva, por el término de diez días, a fin de que manifieste lo que a su derecho convenga.

Con el escrito por el que se promueva el incidente o se desahogue el traslado concedido, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas pericial y testimonial las reglas relativas del principal.

Si alguna de las partes sostiene la falsedad de un documento firmado por otra, el Magistrado instructor podrá citar a la parte respectiva para que estampe su firma en presencia del secretario.

En los casos distintos de los señalados en el párrafo anterior, el incidentista deberá acompañar el documento que considere como indubitado o señalar el lugar donde se encuentre, o bien ofrecer la pericial correspondiente; si no lo hace, el Magistrado instructor desechará el incidente.

En el juicio contencioso administrativo este incidente es diferente al similar que contempla el Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que en éste sí es de previo y especial pronunciamiento, y suspende la tramitación del proceso, en tanto el órgano judicial del orden penal resuelve sobre la autenticidad del

documento correspondiente, en cambio, el previsto en el Código Fiscal no paraliza el curso normal del juicio, en tanto que la Sala respectiva es la que resolverá sobre la autenticidad del documento, pero sólo para efectos de dicho juicio.

2.4.9. Excepciones Perentorias.

Por su parte, las excepciones perentorias son aquéllas encaminadas a lograr se deseche la demanda, por lo tanto, destruyen o extinguen la acción. Tienen por objeto terminar con la contienda sin discutir los fundamentos y argumentos de la pretensión del demandante; es decir sin entrar al fondo del asunto.

Las excepciones perentorias son aquellas que el demandado puede hacer valer como causales de sobreseimiento del juicio, las que conforme al artículo 203 del Código Fiscal de la Federación se presentan:

- I Cuando durante el juicio aparezca alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 202 de dicho ordenamiento;*
- II En el caso de que el actor muera durante el juicio, siempre y cuando su pretensión sea intrasmisible o si su muerte deja sin materia el proceso;*
- III Si la autoridad demandada deja sin efectos el acto impugnado, y*
- IV Cualquiera otra situación que por disposición legal sea impedimento para emitir sentencia en cuanto al fondo”.*

2.4.10. Defensas.

Como las defensas, son aquellos argumentos esgrimidos por el demandado encaminados a destruir las consideraciones de fondo esgrimidas por el actor, conforme a lo establecido por el Código Fiscal de la Federación, las mismas estarán enfocadas a dos situaciones:

En primer lugar, como en la contestación deberá el demandado referirse a todos y cada uno de los hechos que le impute de manera expresa el

demandante, ya que si no lo hace se presumirán ciertos, salvo prueba en contrario, la defensa deberá ir encaminada a demostrar que tales hechos no ocurrieron como los relata el actor, ya sea trasladando al demandante la carga de la prueba, o bien, y en su caso, ofrecer y exhibir aquéllas que destruyan los hechos que le imputen.

En segundo lugar, deberá esgrimir las consideraciones de derecho por las cuales demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación.

Para tal efecto, se referirá, según el caso, a las causales de nulidad que se hubieren hecho valer en la demanda, a fin de demostrar que el acto impugnado es legal ya que:

- A) *Ha sido dictado por el funcionario a quien corresponda, por ser competente en razón de. la materia, el territorio, el tiempo, la cuantía o el grado, según sea el caso.*
- B) *Contiene los requisitos formales exigidos por la ley; o bien, que los omitidos no afectan las defensas del demandado ni trascienden al sentido de la resolución impugnada.*
- C) *No existen vicios de procedimiento, o los que contiene no afectan las defensas del demandado ni trascienden al sentido de providencia a debate.*
- D) *Los hechos que originaron la resolución controvertida sí se realizaron, no fueron distintos o se apreciaron correctamente; o, en su caso, que el acto se dictó de acuerdo con las disposiciones legales, sin que se hayan dejado de aplicar las debidas.*
- E) *Las facultades discrecionales ejercidas concuerdan con los fines previstos en las normas legales, y, por lo tanto, no existe desvío de poder.*

2.4.11. La Reconvención.

La reconvención o contrademanda es la actitud que puede adoptar el demandado, a través de la cual no sólo se opone a la pretensión del actor, sino que asume una posición de contraataque.

Por medio de esta figura procesal el actor y el demandado asumen a la vez ambas cualidades.

El actor inicial se convierte en parte demandada, y por esto se denomina "*demandado reconvencional*". Por su parte, el demandado inicial asume el papel de actor, al cual se le denomina "*actor reconvencional*", tal situación obedece al hecho de que: "Por la reconvención se está introduciendo una nueva cuestión litigiosa en un proceso preexistente. Por lo mismo, a través de ese proceso se van a resolver dos litigios distintos, dos conflictos de intereses diversos. Uno, el primero, que es aquél a que ha dado lugar la demanda inicial que ha planteado el actor en el proceso; y el otro, el segundo, a que ha dado lugar la demanda reconvencional planteada por el demandado contra el actor inicial del proceso"⁴¹.

La finalidad de la reconvención consiste por una parte en la economía procesal, en la medida que dos litigios distintos se resuelven en una misma sentencia, y, por otro lado, en el de evitar que se lleguen a dictar sentencias contradictorias en procesos que son conexos. El Código Fiscal de la Federación, no regula la reconvención, y la razón obedece a que la misma es improcedente en el contencioso administrativo, ya que si tomamos en consideración que la base de este juicio es una resolución administrativa impugnada en el libelo del actor, la controversia sólo puede versar sobre las cuestiones decididas en tal acto; y, en consecuencia, la sentencia que se pronuncia no puede referirse a

⁴¹ CIPRIANO GÓMEZ LARA, *Ob. Cit.*, Pág. 59.

otras cuestiones distintas de las que sirvieron de base a la autoridad administrativa para producir la resolución.

Al respecto señala el Maestro Argañarás⁴², *"La vía contenciosa consiste en la revisión de lo discutido en la vía gubernativa, y la reconvención importaría tratar de algo que en vía gubernativa no ha sido objeto de controversia."*

Por su parte la Dra. Dolores Heduán Virués⁴³, señala que el extinto pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, al resolver la revisión 155/69, relativa al juicio de anulación 3995/68, consideró la inaplicabilidad de la reconvención porque:

"a) El artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, (actualmente 213) que sigue el contenido de la contestación, no se refiere a la posibilidad de que el contestante contrademande, lo que revela la intención legislativa de excluir la reconvención, del proceso de que se trata; b) La doctrina extranjera de lo contencioso administrativo, aborda esa exclusión; c) No es por tanto, supletoriamente aplicable al respecto, el Código Federal de Procedimientos Civiles; d) Como la demanda ha de presentarse en plazos diferentes, según que la promueva un particular o una autoridad, cada uno debe ejercitar separadamente su propia acción; e) La reconvención pugnará con el sistema de distribución de las demandas entre las Salas; f) En el caso particular, ni siquiera procedería la acumulación de juicios..."

En contra de la exclusión de la reconvención en el contencioso administrativo, encontramos al tratadista Briseño Sierra y a la Dra. Dolores Heduán. El primero señala que no debe excluirse la reconvención ya que en el proceso contencioso administrativo puede ser emplazado el tercero interesado y el coadyuvante, quienes pueden hacer valer la contrademanda; que no debe olvidarse que la competencia del tribunal se ha extendido a otros renglones diferentes del tributario como son de seguridad social, pensiones, y contratos de obras públicas; y, porque es factible que el demandado sea un particular, que

⁴² ARGÑARÁS..., *Ob.Cit.*, Pág. 287.

⁴³ HEDUÁN VIRUÉS, *Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación*, Págs. 212 y 213.

puede oponerse a la nulidad de la resolución que favorece por medio de la reconvencción.

Por su parte, la ex-magistrada de referencia al objetar el criterio plenario aludido señala: *"A mi entender tales razonamientos carecen de solidez y me inclino para la admisibilidad de la contrademandada, por motivos fundamentales que no se tuvieron en cuenta, a saber: 1º. La evidente economía procesal, sobre todo si la autoridad contrademandante renuncia al plazo de cinco años que tendría, para intentar su acción por separado. 2º. La seguridad jurídica, por cuanto exige la calificación de validez de una resolución favorable al particular actor, tan pronto sea cuestionada, a fin de que si resulta ilegal, quede desde luego privada de efectos. 3º. El objeto procesal de lo contencioso administrativo, en la parte en que ha sido instituido en beneficio de la ley, con cierta independencia del interés de las partes, y mejor aún, si se hace manifiesto el interés de alguna de ellas."*

Las razones expuestas por los juristas de referencia resultan inadmisibles para considerar la procedencia de la reconvencción en el contencioso administrativo, puesto que el hecho de que se permita la intervención del tercero interesado, o al coadyuvante, no sirve de base para la inclusión de la figura procesal referida, en razón de que la participación del tercero sólo se constriñe a la de una colaboración con la parte demandada, por lo cual no puede reconvenir.

Pero por otra parte, el hecho de que la inclusión de la reconvencción en el juicio que nos ocupa perseguirá se cumpla con sus objetivos en cuanto a la economía procesal y seguridad jurídica, bien sea que el demandado sea un particular o que la controversia se refiera a pensiones civiles o militares o contratos de obras públicas, o a otras cuestiones análogas, no debe perderse de vista que de aceptarse la contrademanda, aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos civiles, se actuaría contrariamente a lo preceptuado en el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, ya que se introduciría en el contencioso administrativo una figura no contemplada por el ordenamiento que regula tal proceso, y que no se aviene al procedimiento contencioso que el mismo establece. Procedimiento, que como ya vimos, tiene por objeto dilucidar la

legalidad de la resolución administrativa impugnada, respecto de las cuestiones decididas en ella, y que, por lo tanto, no es posible jurídicamente pronunciarse sobre otras cuestiones que no contempla la providencia a debate.

Debemos de tomar en consideración que la reconvención sólo puede ser planteada cuando el órgano jurisdiccional que conozca la reconvención sea competente para ello en razón de la materia y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no es competente para conocerla, ya que ni su Ley Orgánica ni otro ordenamiento le concede tal facultad.

2.4.12. La Contumacia.

La contumacia o rebeldía del demandado, consiste en una actitud pasiva que se traduce en la falta de contestación de la demanda, no obstante de haber sido emplazado legalmente.

La contumacia no es una figura procesal aplicable exclusivamente al demandado, ni tampoco se produce sólo por la falta de contestación del libelo del actor, sino que también puede ser aplicada a cualquiera de las partes que no ejerciten en tiempo oportuno sus facultades o derechos procesales o no cumpla con los mandatos del juez.

Por tal motivo la contumacia puede ser total o parcial. Es total cuando el demandado, emplazado legalmente, no comparece al proceso, absteniéndose de ejercer los derechos procesales que le corresponden. Es parcial cuando deja de efectuar sólo alguna carga procesal.

De acuerdo con los artículos 212 y 233 del Código Fiscal de la Federación, los efectos que produce la contumacia de demandado consisten en: presumir ciertos los hechos que el actor le imputa de manera expresa, salvo prueba en contrario o por hechos notorios resultan desvirtuados en los siguientes casos:

- a) *Cuando no conteste la demanda dentro del término de cuarenta y cinco días.*

- b) *Cuando en la contestación de la demanda no se refiera concretamente a los hechos que se le imputen expresamente.*
- c) *Cuando sin causa, la autoridad demandada no expida las copias de los documentos ofrecidos por el demandante para probar los hechos que le imputa. (Este último caso sólo es aplicable cuando la parte demandada sea una autoridad)⁴⁴.*

2.5. INCIDENTES QUE SE PUEDEN HACER VALER EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO.

En primer lugar, conviene recordar que los diversos autores en la materia que nos ocupa refieren que la palabra "*incidente*" viene del latín *incido, incidere, incidens*, es decir, es el procedimiento establecido para resolver cualquier cuestión, que, con independencia del principal, surja en el proceso, siendo algunos de ellos de los llamados de previo y especial pronunciamiento, y los diversos que pueden tramitarse propiamente a la par del proceso, porque no aluden a una cuestión que detenga el curso del juicio (Incidente de suspensión de la ejecución y el de falsedad de documentos, artículos 227 y 229 del Código Fiscal de la Federación).

Incidente de previo y especial pronunciamiento es el que impide el curso de un juicio en tanto no se resuelve, pues se refiere a presupuestos procesales sin los que el proceso no puede ser válido; se les llama de especial pronunciamiento porque han de resolverse mediante una sentencia que únicamente a ellos concierne y no por la definitiva en la que se decidan cuestiones litigiosas, teniendo presente que su resolución puede eventualmente trascender para dar por terminado el juicio.

Los incidentes son pequeños juicios que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo, que tienen relación inmediata y directa con el asunto principal, de ahí su trascendencia.

⁴⁴ MANUEL LUCERO ESPINOSA, Ob. Cit. Pag 209.

El Capítulo VI del Código Fiscal de la Federación, denominado "*De los Incidentes*", artículo 217, establece los tipos de incidentes procedentes en el juicio contencioso administrativo que se refieren como de previo y especial pronunciamiento, siendo estos los siguientes:

- I La incompetencia en razón del territorio
- II El de acumulación de autos
- III El de nulidad de notificaciones
- IV El de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia
- V La recusación por causa de impedimento".

El Código, establece como generalidad en su tratamiento que cuando la promoción del incidente sea frívola e improcedente se impondrá a quien lo promueva una multa hasta de cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica, correspondiente al Distrito Federal, debiendo tenerse presente y advertirse desde este momento que el término de "*hasta*", deja la facultad de decidir el monto que se ha imponer a quién incurra en el supuesto de Ley, sin rebasar las cincuenta veces del salario mínimo referido, lo que nos obliga a fundar y motivar correctamente el monto determinado.

En el caso, la calificación de la frivolidad e improcedencia con el agotamiento del incidente queda a la apreciación del Magistrado Instructor, el cual valora la acción intentada conforme a los supuestos que previene para cada caso la Ley, provocando con ello su desechamiento. Debo advertir que no necesariamente el desechamiento del incidente lleva aparejada su calificación de frivolidad e improcedencia. Me explico, el incidente promovido puede desecharse por ser notoriamente infundado, lo que supone un análisis previo de lo hecho valer con su agotamiento, es decir, prejuzgar lo alegado en el fondo y determinar que es infundado no obstante que es legalmente procedente. Ahora bien, el desechamiento por frivolidad e improcedencia implica precisamente que no procede lo intentado porque el acto contra el cual se agota no lo permite, esto es,

no se prejuzga sobre lo hecho valer en el fondo, sino se determina su frivolidad por ser notoriamente improcedente.

De tal manera que se debe tener cuidado en calificar el desechamiento de la instancia por ser esta frívola e improcedente, o bien por ser notoriamente infundada, habida cuenta que se trata de dos cuestiones diferentes y de consecuencias diversas, la primera implica la imposición de una multa y la otra simplemente el desechamiento de lo intentado sin perjuicio para el promovente.

El artículo 228 Bis del Código Tributario Federal, refiere que cuando se promueva alguno de los incidentes previstos en el artículo 217 se suspenderá el juicio en el principal hasta que se dicte la resolución correspondiente, pues como ya lo señalamos, son de previo y especial pronunciamiento. Asimismo, dispone que los incidentes a que se refieren las fracciones II, II y IV de dicho artículo (Incompetencia en razón del territorio; acumulación de autos e interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia) únicamente podrán promoverse hasta antes de que quede cerrada la instrucción, en los términos del artículo 235 del Código en cita, es decir, al vencer el plazo de cinco días concedido para los alegatos.

Cuando se promuevan incidentes que no sean de previo y especial pronunciamiento continuará el trámite del proceso, supuesto en el cual se encuentra el incidente de suspensión de la ejecución y la falsedad de documentos, previstos en los artículos 227 y 229 del Código que nos ocupa. Cabe hacer mención que por reformas al Código Fiscal de la Federación, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 2000, el incidente de suspensión de la ejecución podrá promoverse en el mismo escrito de demanda y en cualquier tiempo hasta que se dicte sentencia por la Sala, aclarándose que mientras no se dicte la misma, la Sala podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

Si no está previsto algún trámite especial los incidentes se substanciarán corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días. Con

el escrito por el que se promueva el incidente o se desahogue el traslado concedido, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas pericial y testimonial las reglas relativas del principal.

A continuación se tratarán por separado cada uno de los incidentes en el juicio contencioso administrativo:

2.5.1. Incidente de Incompetencia por Razón de Territorio.

Las cuestiones de incompetencia que regula el Código Fiscal, pueden surgir a instancia de parte por vía incidental o de oficio, estableciéndose este doble sistema para el incidente de incompetencia por razón de territorio, debido a que la competencia es un presupuesto procesal de orden público, sin el cual no puede constituirse válidamente la relación procesal, y concomitante, en cuanto al aspecto puramente formal de tramitación, seguramente debido a la influencia de antiguos Códigos Procesales: "*Código de Procedimientos Civiles de 1884*" que distinguía entre incidentes y juicios incidentales, siendo los primeros aquellos que se consideraban simples cuestiones jurídico procesales, que surgen con motivo de la tramitación de un juicio pendiente y los segundos, o sea los juicios incidentales, minijuicios o también llamados juicios sumarios. Actualmente, por regla general, a los incidentes se les considera como juicios incidentales o minijuicios, en los que hay quien promueve y se considera actor respecto al artículo promovido y naturalmente su contraparte, donde se desahogan pruebas, se formulan alegatos y se dicta resolución.

El procedimiento que debe seguirse para su instrucción está previsto por el artículo 218 del Código Tributario Federal, el cual la letra dice:

"Artículo 218. Cuando ante una de las salas regionales se promueva juicio de la que otra deba conocer por razón de territorio, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la que en su concepto corresponderá ventilar el negocio, enviándole los autos".

Recibido el expediente por la Sala requerida, decidirá de plano dentro de las 48 horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto.

Si la Sala Regional requerida la acepta, comunicará su resolución a la requirente, a las partes y al Presidente del Tribunal. En caso de no aceptado, hará saber su resolución a la Sala requirente y a las partes, y remitirá los autos al Presidente del Tribunal.

Recibidos los autos, el Presidente del Tribunal los someterá a consideración del Pleno para que éste determine a cuál Sala Regional corresponde conocer el juicio, pudiendo señalar a alguna de las contendientes o a Sala diversa, ordenando que el Presidente del Tribunal comunique la decisión adoptada, a las Salas y a las partes, y remita los autos a la que sea declarada competente.

Cuando una Sala esté conociendo de algún juicio que sea de la competencia de otra, cualquiera de las partes podrá acudir ante el Presidente del Tribunal, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinente, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del Pleno del Tribunal. Si las constancias no fueran suficientes, el Presidente del Tribunal podrá pedir informe a la Sala Regional cuya competencia se denuncie, a fin de integrar debidamente las constancias que deba someterse al Pleno.

Como aporte al punto que nos ocupa es de resaltar que por virtud de la Reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, concretamente en su artículo 31, en vigor a partir del 1 de enero de 2001, se estableció lo siguiente:

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

En la práctica ocurre con mucha frecuencia que la incompetencia se hace valer por la demandada al contestar su demanda, e incluso algunas veces lo formula como una cuestión de previo y especial pronunciamiento dentro de su escrito, es decir, bajo ese rubro en su promoción, lo que de suyo nos puede

provocar duda en cuanto al tratamiento que se debe de dar a tal planteamiento, respecto de lo cual propongo las siguientes soluciones:

- I. *En primer lugar debemos recordar que conforme a lo dispuesto por la ley, el planteamiento de la incompetencia por una de las partes debe formularse ante el Presidente del Tribunal, dice la Ley, acudir ante él, lo que nos hace ver que la promoción debe ser dirigida y presentada directamente ante el presidente del tribunal, luego, si se hizo valer como una cuestión de previo y especial pronunciamiento con el escrito de contestación, debemos pronunciamos al acordar la contestación refiriéndole al promovente que tal cuestión no es procesalmente válida hacerla valer en la forma y términos que lo hace, quedando abiertas sus vías de defensa para su legal planteamiento ante la instancia correspondiente.*
- II. *Para el supuesto específico de que el incidente de incompetencia se haga valer como tal en el escrito de contestación, el procedimiento no previsto en Ley pero derivado de la naturaleza de la instancia, es decir, que su resolución es facultad exclusiva del Pleno de la Sala Superior del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es remitir el expediente al Presidente a fin de que sea éste quién le de el trámite correspondiente.*

Procesalmente puede ocurrir que el planteamiento de la incompetencia se formule al agotarse un recurso de reclamación en contra del auto que admitió la demanda, lo que desde mi particular punto de vista es procedente, sin embargo, por jurisprudencia del propio Tribunal, una Sala que ya conoció de un juicio no puede ella misma posteriormente declararse incompetente, cuestión que ocurriría si se resuelve fundado el citado medio de defensa, puesto que como ya se señaló, la declaratoria de incompetencia en estos términos sólo es facultad del Pleno de la Sala Superior del Tribunal. En consecuencia, los argumentos enderezados y hechos valer en contra de la legal competencia territorial de la Sala deben ser declarados inoperantes, habida cuenta que su planteamiento no

corresponde con la vía intentada. En este punto, se podría argumentar que debió desecharse la instancia por ser frívola e improcedente o bien, por ser notoriamente infundada, sin embargo, no debemos olvidar que como dijimos anteriormente, se interpuso como Recurso de Reclamación y no como incidente de incompetencia, así también, que se hizo valer en contra de un auto admisorio de demanda y que por consecuencia es procesalmente válido.

2.5.2. Incidente de Acumulación de Juicios.

La conexidad es una figura procesal que tiene por objeto evitar que cuestiones idénticas, ventiladas simultáneamente en juicios separados, sean resueltas en forma diferente, de ahí el incidente de acumulación. Los artículos 219, 220 y 222 del Código de la Materia, dan la pauta a seguir por la Sala Regional ante quien se presente este supuesto jurídico, del modo siguiente:

Artículo 219. Procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución en los casos en que:

- I. “Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.*
- II. Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto.*
- III. Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros”.*

El incidente de acumulación se inicia de oficio o a instancia de parte. Las solicitudes de acumulación notoriamente infundadas se desecharán de plano, el trámite del referido incidente es el siguiente:

Para efectos del procedimiento que debe seguir la Sala Regional tratándose de este tipo de incidentes, el artículo 221 señala que la acumulación se tramitará ante el Magistrado instructor que esté conociendo del juicio en el cual la demanda se presentó primero. Dicho magistrado, en el plazo de diez días, formulará proyecto de resolución que someterá a la Sala, la cual dictará la determinación que proceda.

La acumulación podrá tramitarse de oficio, lo cual implica que el Magistrado Instructor al tener conocimiento de alguna causal de acumulación derivado de las constancias que obren en el propio expediente o lo dicho por las partes en sus respectivas promociones, formule el planteamiento.

Una vez decretada la acumulación, la Sala que conozca del juicio más reciente, deberá enviar los autos a la que conoce el primer juicio, en un plazo que no excederá de seis días. Cuando la acumulación se decreta en una misma Sala, se turnarán los autos al Magistrado que conoce el juicio más antiguo. En la práctica, al plantearse la acumulación se remite el expediente que contiene los autos a la Sala que conoce del primer juicio, es decir, de acuerdo a la redacción del artículo relativo, la remisión de dichos autos sería una vez decretada la acumulación, sin embargo, no se hace así por economía procesal, pues como ya se dijo se remiten los autos planteando la acumulación.

Cuando no pueda decretarse la acumulación porque en alguno de los juicios se hubiese cerrado la instrucción o por encontrarse en diversas instancias, a petición de parte o de oficio, se decretará la suspensión del procedimiento en el juicio en trámite. La suspensión subsistirá hasta que se pronuncie la resolución definitiva en el otro negocio, esto tiene su razón jurídica pues se pretende evitar que cuestiones idénticas se resuelvan de manera diferente.

También se decretará la suspensión del procedimiento en el juicio, a petición de parte o aún de oficio, cuando se controvierta un acto contra el cual no proceda el recurso de revocación y que por su conexidad a otro impugnado con antelación en dicho recurso, sea necesaria hasta que se pronuncie resolución definitiva en este último.

Para este punto también aplica el comentario anterior. No será aplicable a este caso lo dispuesto por los artículos 124 fracción V y 202 fracción VII del Código multicitado, los cuales refieren la improcedencia del recurso y del juicio cuando el acto impugnado sea conexo a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, es decir, no se trata de un acto definitivo.

En mi opinión y a fin de evitar problemas al momento de resolver juicios acumulados, sugeriría que dicha acumulación sólo se decrete en los siguientes supuestos:

- I. *Cuando las partes, siendo las mismas o diversas impugnen el mismo acto y aleguen idénticas violaciones legales.*
- II. *Cuando las partes, siendo las mismas o diversas, impugnen actos que, aunque diversos, sean unos antecedentes o consecuencia de los otros y se aleguen idénticas violaciones legales.*

Debe tenerse presente que la acumulación de autos busca como última pretensión el evitar sentencias contradictorias, por lo que no debe perderse de vista tal aspecto al momento de decretar o plantear tal figura jurídica, esto es, realizar una ponderación de la trascendencia de la acumulación pretendida o solicitada, todo ello en aras de una justicia pronta y expedita.

2.5.3. Incidente de Nulidad de Notificaciones.

Este incidente se plantea cuando en perjuicio de alguna de las partes no se respeta el procedimiento de notificación de los autos o acuerdos y resoluciones dictadas por las Salas o Magistrados Instructores durante el procedimiento del juicio, conforme a lo ordenado por el artículo 253 del Código Fiscal de la Federación.

Al respecto, el Código Fiscal de la Federación, da el siguiente tratamiento a este incidente:

“Artículo 223. Las notificaciones que no fueren hechas conforme a lo dispuesto en este Código serán nulas. En este caso el perjudicado podrá pedir que se declare la nulidad dentro de los cinco días siguientes a aquel en que conoció el hecho ofreciendo las pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad”.

Las promociones de nulidad notoriamente infundadas se des-echarán de plano.

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.

Si se declara la nulidad, la Sala 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 del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, sin que exceda del 30% de su sueldo mensual. El actuario podrá ser destituido de su cargo, sin responsabilidad para el Estado en caso de reincidencia.

Con la reforma al artículo 253 del Código Fiscal de la Federación, se adicionó lo relativo para que se puedan efectuar las notificaciones por transmisión facsimilar o electrónica, se requiere que la parte que así lo solicite, señale su número de telefacsímil o dirección de correo personal electrónico. Satisfecho lo anterior, el Magistrado Instructor ordenará que las notificaciones personales se le practiquen por el medio que aquélla autorice de entre los señalados anteriormente, el actuario a su vez, deberá dejar constancia en el expediente de la fecha y hora en que se realizaron, así como de la recepción de la notificación. En este caso, la notificación se considerará efectuada legalmente, aún cuando la misma hubiese sido recibida por una persona distinta al promovente o su representante legal. En el caso de la reforma aludida, el planteamiento del incidente de nulidad de notificación tendrá que atender a lo dispuesto específicamente en la disposición aplicable, es decir, dejar a un lado las reglas que para la notificación personal establece el propio Código. La reforma aludida tiene por objeto el ir a la par del desarrollo tecnológico, pero tendremos que ir con las debidas precauciones y adaptándonos en la práctica a los requerimientos que vaya marcando las propias necesidades del servicio, se pretende la modernidad pero sin llegar a la arbitrariedad y el despojo de toda seguridad jurídica.

El incidente que nos ocupa puede hacerse valer incluso en contra de la notificación de la sentencia definitiva, es decir, no queda limitado su agotamiento a que se decrete o no el cierre de la instrucción en el juicio, sino a todas las

diligencias de notificación que en el caso se realizaren en el expediente. Por otro lado, no se pierde de vista lo que establece la Ley en cuanto que en caso de resultar fundado el incidente de mérito, debe ordenarse reponer la notificación anulada y las actuaciones posteriores, con dicha redacción pareciera que refiere que también deben reponerse las actuaciones siguientes a aquella en que se cometió la violación, es decir, borrón y cuenta nueva; sin embargo, por una cuestión de practicidad y advirtiendo él no perjuicio a ninguna de las partes, lo que procede o se realiza comúnmente es sólo anular la actuación impugnada de ilegal. Pocos serán los casos en los que se haga necesario no sólo anular y reponer notificación, sino las actuaciones posteriores. Queda a la prudente apreciación de la Sala este último señalamiento.

Ahora bien, por lo que hace a la imposición de multa al actuario de la Sala, sin duda el precepto no hace distinción alguna al respecto, esto es, ante lo fundado del incidente debe imponerse la referida multa, sin embargo, también debemos ponderar esta situación puesto que se trata de parte del personal de la Sala y en algunos casos su actuación queda sujeta a eventualidades ajenas a su responsabilidad, pero sí permite una llamada de atención de manera personal a dicho funcionario y en casos extremos la aplicación de la Ley.

La Sala Superior, ha sostenido que el exacto cumplimiento de los requisitos legales de las notificaciones no puede interpretarse como un simple formulismo para dificultar la actuación de una autoridad, sino como un procedimiento de cuya realización depende que se llegue a la convicción de que un particular tuvo conocimiento fehaciente de una resolución que lo afectaba y que si dentro del término legal no utilizó la vía de defensa procedente, la consintió. No darle importancia al acto de notificación y a los requisitos que deben cumplirse es propiciar la indefensión de los particulares, lo que es completamente contrario al texto del 16 Constitucional.

Aún cuando lo anterior está referido a la notificación del acto que puede ser impugnado por el particular, las ideas que se exponen son aplicables a las notificaciones de los autos o acuerdos sean de la Sala o del Magistrado

instructor, pues de la correcta notificación de ellos depende una justa solución en el juicio.

2.5.4. Incidente de Interrupción por Causa de Muerte, Disolución o Incapacidad.

En este tipo de incidente, el proceso se interrumpe hasta antes del término de alegatos; con excepción de las medidas urgentes y de aseguramiento, todo acto procesal verificado durante la interrupción es ineficaz, sin que sea necesario pedir y declarar su nulidad, durante el tiempo de la interrupción no se computa ningún término procesal.

“Artículo 224. La interrupción del juicio por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia durará como máximo un año y se sujetará a lo siguiente:

I. Se decretará por el instructor a partir de la fecha en que éste tenga conocimiento de la existencia de alguno de los supuestos a que se refiere este artículo.

II. Si 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”.

Para este incidente sólo vale comentar que se decreta por el instructor al momento en que éste tenga conocimiento de la causa, ya sea por manifestación expresa del abogado, albacea, representante legal o tutor, bien por una actuación de actuario en la que al levantar el acta respectiva en el domicilio del demandante señale el deceso del actor, y el cómputo del año es a partir de la fecha del auto que decretó la interrupción.

2.5.5. Incidente de Recusación.

Al respecto los artículos 225 y 226 del Código Fiscal de la Federación establecen:

“Artículo 225. Las partes podrán recusar a los magistrados o a los peritos del Tribunal, cuando estén en alguno de los casos de impedimento a que se refiere el artículo 204 de este Código”.

“Artículo 226. La recusación de magistrados se promoverá mediante escrito que se presente en la Sala o Sección en la que se halle adscrito el magistrado de que se trate, acompañando las pruebas que se ofrezcan. El Presidente de la Sección o de la Sala, dentro de los cinco días siguientes, enviará al Presidente del Tribunal, el escrito de recusación junto con un informe que el magistrado recusado debe rendir, a fin de que se someta el asunto al conocimiento del Pleno. A falta de informe se presumirá cierto el impedimento. Si el Pleno del Tribunal considera fundada la recusación, el magistrado de la sala regional será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Si se trata de magistrados de Sala Superior, el mismo deberá abstenerse de conocer del asunto”.

Los magistrados que conozcan de una recusación son irrecusables para ese solo efecto.

La recusación del perito del Tribunal se promoverá ante el Magistrado instructor, dentro de los seis días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo por el que se le designe.

El instructor pedirá al perito recusado que rinda un informe dentro de los tres días siguientes. A falta de informe se presumirá cierto el impedimento.

Si la Sala encuentra fundada la recusación substituirá al perito.

Las causales que pueden dar origen a este incidente son: Tener interés personal en el negocio, esto es, ser socio o accionista del demandante;

a) *Sean parientes consanguíneos afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad." Si el demandante es pariente consanguíneo, sea abuelo paterno o materno, padre o madre, hijo o nieto, hermano o hijo de éste o pariente civil: suegro o cuñado, el Magistrado debe excusarse.*

b) *Han sido patronos o apoderados en el mismo negocio" Fue accionista o socio, o miembro del consejo de administración, o ejecutivo de la empresa o su representante legal antes de ser Magistrado.*

c) *Tienen amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes". Por amistad estrecha debe entenderse que*

el demandante y el Magistrado se consideran como si hubiese parentesco entre ellos. El que un Magistrado lleve una amistad ordinaria con un litigante, o con el demandante o con el representante de una persona moral, ello no es causa de excusa. Lo será cuando esa amistad pueda llegar a influir en la decisión que deba adoptar el Magistrado.

d) *Han dictado el acto impugnado o han intervenido en la emisión del mismo o en su ejecución. En buen número de casos, menos visibles en los últimos años, directores generales de una unidad administrativa fiscal federal eran separados de sus cargos y nombrados Magistrados del Tribunal, en donde iban a conocer de juicios en los que se controvertía actos por ellos emitidos. Estaban impedidos para actuar con imparcialidad, máxime cuando el demandante demostraba lo absurdo de la resolución combatida.*

e) *Figuran como parte en un juicio similar, pendiente de su resolución. Cuantas veces un litigante ante el Tribunal es designado Magistrado del mismo y se encuentra que tiene asignado un juicio en el que actúa como parte actora a quien él estaba defendiendo.*

f) *Están en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas. Como litigante impugnó a nombre del visitado "la última acta parcial" o bien agotó el recurso administrativo cuya resolución no fue favorable y enseguida él, antes de ser Magistrado u otro litigante impugna tal acto ante el tribunal, recayendo la demanda en su Sala. En el pasado, como se ha señalado ya, el impedimento que con más frecuencia se presentaba era el consignado en el inciso e), por cuanto que resultaba normal que un funcionario del fisco federal fuese designado Magistrado. Ahora, el impedimento que lo sustituyó y que tiende a desaparecer es el previsto en el inciso b), por parte de las autoridades demandadas. Se ha pretendido que la imposición de correcciones disciplinarias por falta de respeto al Magistrado instructor o a la Sala misma, constituye motivo de enemistad y, por ende, causal de excusa o de recusación, sin embargo, se determinó que la enemistad como causal sólo podría demostrarse mediante pruebas externas ajenas al trámite del expediente.*

2.5.6. Incidente de Suspensión de la Ejecución.

Es necesario advertir que por virtud de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2000, se introdujo el artículo 208 bis al Código Fiscal de la Federación, para establecer que los particulares o sus representantes legales pueden solicitar la suspensión, en el escrito de demanda, o bien en cualquier tiempo hasta que se dicte sentencia, es decir, vía incidental o al presentar su escrito inicial de demanda. Señala la Reforma que se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución del acto impugnado en el auto que acuerde la solicitud, sin distinguir si se solicitó en la demanda o vía incidental, y dicho acuerdo dictado por el Magistrado Instructor, decretando o negando la suspensión provisional, no es recurrible. El Magistrado Instructor dará cuenta a la Sala para que en el término máximo de cinco días, dicte sentencia interlocutoria que decrete o niegue la suspensión definitiva.

Tratándose de contribuciones, la solicitud de suspensión de la ejecución procederá previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la entidad federativa que corresponda. Aquí vale hacer la reflexión de que al parecer se deja al Magistrado Instructor la facultad de decidir si la cantidad depositada es la efectivamente adeudada por el incidentista, por lo que, implica un problema serio para el Juzgador, pues tendremos que hacer el cálculo del crédito efectivamente adeudado.

Por otra parte, refiere la reforma que dicho depósito no se exigirá cuando se trate de sumas que, según apreciación del Magistrado, excedan de la posibilidad del actor, es decir, se otorga la facultad al Instructor de exigir o no la garantía, con independencia del monto de la contribución, pues debe atenderse a las posibilidades del contribuyente, lo cual no está sujeto a prueba ni a controversia. Tampoco se exigirá cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago, en este último caso, se asegurará el

interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables.

Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 227 del Código Fiscal de la Federación, existen las siguientes causales para promover el incidente:

“Artículo 227. Los particulares podrán promover el incidente de suspensión de la ejecución, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, ante el magistrado instructor de la Sala Regional que conozca del asunto o que haya conocido del mismo en la primera instancia, acompañando copia de los documentos en que se haga constar el ofrecimiento y, en su caso, otorgamiento de la garantía, así como de la solicitud de suspensión presentada ante la ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución”.

Con los mismos trámites del incidente previsto en el párrafo anterior, las autoridades fiscales podrán impugnar el otorgamiento de la suspensión cuando no se ajuste a la Ley.

El incidente previsto en este artículo podrá promoverse hasta que se dicte sentencia de la Sala (Antes de la reforma señalaba: sentencia o resolución firme de la Sala Regional, de la Sala Superior o del Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso; es decir, una vez dictada la sentencia por la Sala, firme o no, no procede solicitar la suspensión de la ejecución del acto impugnado). Mientras no se dicte la misma, la Sala Regional podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

En ese sentido, el numeral 228 del Código de la materia, establece que en el auto que admita el incidente a que se refiere el artículo 227, el Magistrado instructor ordenará correr traslado a la autoridad a quien se impute el acto, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días.

Asimismo, podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución.

Si la autoridad ejecutora no rinde el informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute el promovente, se tendrán éstos por ciertos.

Dentro del plazo de cinco días a partir de que haya recibido el informe, o de que haya vencido el término para presentarlo, la Sala dictará resolución en la que decrete o niegue la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución o decida sobre la admisión de la garantía ofrecida.

Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión o de admisión de la garantía, la Sala Regional declarará la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a la misma e impondrá a la autoridad renuente una multa de uno a tres tantos del salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes.

Si el incidente es promovido por la autoridad por haberse concedido indebidamente una suspensión, se tramitará lo conducente en los términos de este precepto.

2.5.7. Incidente de Falsedad de Documentos.

Cuando alguna de las partes sostenga la falsedad de un documento, incluyendo las promociones y actuaciones en juicio, en términos de lo previsto por el artículo 229, el incidente se podrá hacer valer ante el Magistrado instructor hasta antes que se cierre la instrucción del juicio. El incidente se substanciará conforme a lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 228 bis, corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de diez días.

Si alguna de las partes sostiene la falsedad de un documento firmado por otra, el Magistrado instructor podrá citar a la parte respectiva para que estampe su firma en presencia del secretario.

En los casos distintos de los señalados en el párrafo anterior, el incidentista deberá acompañar el documento que considere como indubitado o señalar el lugar donde se encuentre, o bien ofrecer la pericial correspondiente; si no lo hace, el Magistrado instructor desechará el incidente. La Sala resolverá sobre la autenticidad del documento exclusivamente para los efectos del juicio en el que se presente el incidente.

Como el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, no establece un trámite especial para este incidente se aplica el trámite previsto en el numeral 228 bis, cuarto párrafo del mismo ordenamiento, y así tenemos: se correrá traslado con la promoción del incidente a las demás partes, las que en el escrito de contestación ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos.

En buen número de casos una de las partes cambia su firma, lo cual olvida, dando lugar a que ella se tache de falsa, pudiendo ello subsanarse con que la parte respectiva estampe su firma en presencia del secretario, generalmente debe ordenarse el desahogo de una prueba pericial en materia de grafología o grafoscopía.

2.6. PRUEBAS.

Dentro del campo del derecho procesal, el tema de la prueba ha sido escabroso, dada la ambigüedad de la palabra.

Así, desde el punto de vista etimológico, los procesalistas no se han puesto de acuerdo acerca de su origen, ya que para algunos deriva de adverbio *probe*, que significa honradamente, y por esto se dice que obra con honradez el que prueba o que pretende; sin embargo, para otros deriva de la palabra *probandum*, que significa recomendar, proveer, experimentar, patentizar, hacer fe.

Tal situación también se presenta en el momento en que se pretende conceptualizar el término prueba, pues en este renglón se presentan, entre los procesalistas, diversas acepciones.

Así, algunas veces se habla de prueba como la actividad, como los medios, como el procedimiento, como el resultado o efecto, y como el fin.

Como actividad consiste en la acción de probar; es decir, el conjunto de actos de las partes, e incluso del juzgador, de hacer o producir las pruebas; en otras palabras, a la actividad de demostración de la certeza de la afirmación o negación de los hechos invocados en el proceso.

Como medio, la prueba consiste en los diversos instrumentos o mecanismos utilizados para proporcionar al juzgador el cercioramiento de los puntos controvertidos.

La prueba como procedimiento implica al conjunto de actos a través de los cuales se desarrolla formalmente el procedimiento probatorio.

La prueba como fin consiste en la razón, motivo, o argumento que determina la necesidad de las partes de probar; es decir, por qué se debe probar en el proceso.

Por último, como resultado, por prueba se ha entendido el grado de convicción que se ha logrado en el juzgador con los medios probatorios.

No obstante la multiplicidad de acepciones del vocablo prueba, lo cierto es que tal palabra, tanto jurídica como gramaticalmente, significa la acción y efecto de probar, así como la razón, los argumentos e instrumentos y el procedimiento, que son necesarios para lograr el esclarecimiento de los hechos controvertidos.

Como actividad, la prueba se orienta hacia el juez y no a la parte, pues de él hay que obtener el cercioramiento de los hechos controvertidos, a través de los distintos medios probatorios, que permitirán a las partes, según el grado de convicción que logren, obtener el reconocimiento de sus pretensiones.

Por esta razón, la prueba procesal constituye uno de los actos de parte más importantes dentro del proceso, puesto que de la eficacia de los medios de prueba dependerá el acreditamiento de sus afirmaciones y, en consecuencia, la justificación de su pretensión.

Si, la prueba no es eficaz o se carece de ella, difícilmente podrá obtenerse una sentencia favorable, pues para acreditar la existencia de un derecho o la lesión de él, es menester contar con los medios probatorios que lo acrediten. Por tal razón se ha dicho, como máxima jurídica, que quien tiene un derecho y carece de pruebas para hacerlas valer ante los tribunales, no tiene más que la sombra de un derecho.

Al respecto, el tratadista Cipriano Gómez Lara, señala: *"La correcta utilización de los medios de prueba, es algo sumamente importante en el proceso, porque, téngase muy en cuenta que las partes y sus abogados muchas*

veces están convencidos de que tienen la razón de su lado. Una parte va y relata a su abogado con toda pasión y buena fe la problemática de su asunto. El abogado lo primero que le debe preguntar, ya que debe actuar primero como juez, es: "¿qué pruebas tiene usted? No basta con tener el derecho, hay que acreditar que se le tiene. Y esto no solamente es difícil, sino en algunas ocasiones imposible."

2.6.1. La Carga de la Prueba.

La carga de la prueba constituye una de las cargas procesales. Otras, de acuerdo con Carnelutti, son la carga del impulso procesal, la carga de la impugnación, la carga de la demanda, la carga de la defensa, la carga de la afirmación, etc.

Por cargas procesales se entiende la facultad que tienen las partes para ejecutar ciertos actos procesales, a fin de obtener determinados efectos legales. En consecuencia, la carga de la prueba consistirá en la facultad que tienen las partes de aportar al juzgador los medios probatorios necesarios a fin de poder formular su convicción sobre las argumentaciones esgrimidas, por cada una de ellas.

Tal carga no constituye una obligación, en tanto que las partes no tienen la obligación de probar los hechos controvertidos, en cuanto que no existe un acreedor que pueda exigir legalmente su cumplimiento; a lo más que existe es un interés en probar, pero la parte se encuentra en libertad de hacerlo o no, todo depende de su deseo de obtener un resultado favorable a sus intereses.

Por otra parte, se duda si la carga procesal constituye el ejercicio de un derecho subjetivo, a lo cual Eduardo Pallares señala: *"En mi opinión, sólo mediante razonamientos sutiles puede distinguirse la carga del ejercicio de los derechos que tienen las partes para realizar determinados actos, de tal manera que carga y facultad, son la misma cosa. Si el actor quiere obtener justicia debe presentar su demanda, pero la presentación constituye el ejercicio del derecho de acción. Si quiere obtener una sentencia favorable, ha de rendir pruebas*

*idóneas, pero esto último constituye el ejercicio del derecho de probar. Si se quiere utilizar, fácil es llegar a extremos como éste: el acreedor de una suma de dinero tiene la carga de cobrarla. Si no la cobra no la obtendrá de su deudor, pero en este caso, es evidente, que el acto de cobrar no es sino el ejercicio de un derecho, por lo cual la teoría de la carga conduce al siguiente paralogismo: el titular de un derecho tiene la carga de su ejercicio*⁴⁵.

Ahora bien, si en términos generales el obtener una sentencia favorable depende de la necesidad de las partes de aportarle al juzgador los medios probatorios idóneos, a fin de acreditar la procedencia de su argumentación, y, en consecuencia, la de su pretensión, resulta importante determinar a cuál de ellos corresponde la carga de la prueba en el contencioso administrativo.

En principio y dada la presunción de legalidad de los actos administrativos, corresponde al actor la carga de la prueba. Es él quien deberá aportar los medios probatorios respectivos a fin de destruir tal presunción, bajo pena que de no hacerla, subsistirá la misma y, en consecuencia, el juzgador deberá emitir su fallo reconociendo la validez del acto administrativo impugnado, toda vez que no puede declarar su nulidad de oficio, en cuanto debe atenderse a lo alegado y probado por las partes, salvo que los puntos controvertidos versarán sobre situación de puro derecho nacional, ya que para tal efecto no es necesario producir prueba alguna, porque es suficiente la indicación de las normas jurídicas violadas.

La presunción de legalidad de actos administrativos implica que el acto es legítimo con relación a la ley y válido en cuanto a los efectos que produce. Tiene como fundamento el hecho de que las garantías subjetivas y objetivas de los gobernados, que preceden a la formulación del acto administrativo, han sido respetadas, en cuanto que previamente las autoridades administrativas han instruido un expediente en el cual se consignan los hechos, circunstancias y demás elementos materiales y jurídicos que debe reunir todo acto administrativo,

⁴⁵ *Ob. Cit.*, Pág. 145

y, que por tal motivo, le corresponde al demandante la carga de la prueba a fin de demostrar lo contrario.

Así, en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se establece: *"La presunción de legalidad de los actos administrativos es, por otra parte, algo que toda teoría, tanto del derecho administrativo como particularmente del derecho tributario, acepta. Como es sabido, en materia tributaria esa presunción se apoya, por una parte, en el hecho de que antes de emitir su acuerdo, la autoridad fiscal ha instruido ya, en la generalidad de los casos, un expediente, y por la otra en la consideración fundamental de que la Administración financiera, por su calidad de órgano del poder público, encargado de observar la ley y privado de un interés propio diverso del interés público, no es normal que dicte resoluciones arbitrarias o fundadas en datos inexactos: pero naturalmente que esta presunción puede y debe ceder ante las pruebas y alegaciones del particular lesionado..."*. Tal presunción, es una característica de todo acto administrativo, la cual permite a la autoridad lograr su ejecución por sí y ante sí.

*"Para que la Administración pública proceda a la ejecución de un acto administrativo sin intervención del órgano judicial, es necesario que el mismo cuente a su favor con la presunción de legitimidad, ya que resulta obvio, que en caso de no existir la misma, la administración carece de potestad de hacerla cumplir, y el particular o administrado puede correlativamente oponerse a su ejecución en sede administrativa o judicial"*⁴⁶

La presunción de legalidad referida se encuentra establecida para las resoluciones de las autoridades fiscales, en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación y para algún acto administrativo en el artículo 8° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, razón por la cual tiene el carácter de legal.

Ahora bien, por lo que respecta a los actos administrativos diferentes de los emanados de la aplicación de la Ley Procedimental citada, y excluidos de la misma, en el sistema jurídico mexicano no existe precepto legal alguno que

⁴⁶ JUAN CARLOS CASSAGNE. *La Ejecutoriedad del Acto Administrativo*, Editorial sicco, México, Pág. 86.

establezca tal presunción, sin embargo esta situación no implica que dichos actos carezcan de ella, en razón de que la presunción de legalidad es de tipo humana por derivar los hechos comprobados, como son los relativos a que para la emisión de los actos administrativos las autoridades lo hacen imparcialmente y siguen un procedimiento; constituyen, además, un expediente, en el cual se consignan los elementos necesarios para su formulación, en la inteligencia de que si al juzgador no se le demuestra la existencia de tales hechos el acto respectivo carecerá de tal presunción.

Sin embargo la presunción de legalidad de los actos administrativos no es absoluta, sino relativa (*juris tantum*), es decir, que admite prueba en contrario.

Así Alfonso Cortina Gutiérrez señala: "*...no se trata de una presunción que de una manera radical, absoluta, cortante, se establezca en favor de la Administración Pública para que no pruebe con los elementos de hecho necesarios la legalidad de su resolución, sino tan sólo de su sistema concebido por la ley para que el contribuyente interesado en demostrar la ilegalidad del acuerdo destruya la presunción legal, pero que admite prueba en contrario, que tiene la Administración Pública a su favor*"⁴⁷.

Así, la presunción de referencia deja de operar cuando el demandante niega la existencia de los hechos en que apoya la autoridad para la emisión del acto, revirtiendo de esta manera la carga de la prueba a la demandada a fin de que demuestre la existencia de esos hechos.

Al respecto, el Tribunal Fiscal de la Federación ha sostenido:

*"CARGA DE LA PRUEBA. CASO EN QUE CORRESPONDE A LA AUTORIDAD DEMOSTRAR LOS HECHOS EN QUE FUNDA SU RESOLUCIÓN. Cuando en una resolución la autoridad se basa en la existencia de determinados documentos que en el acta que se levante se haga constar que la propia autoridad los recogió, si el afectado niega que tales documentos existan, corresponderá a la autoridad la carga de la prueba"*⁴⁸.

⁴⁷ ALFONSO CORTINA GUTIÉRREZ, Ciencia Financiera y Derecho Tributario, Pág. 206.

⁴⁸ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Año 11 N° 11, marzo-abril de 1980, Pág. 51 Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años T. III, Pág. 295.

"CARGA DE LA PRUEBA. De lo dispuesto en el artículo 201 del Código Fiscal de la Federación (se refiere al de 1967), no puede concluirse, en forma absoluta, en el sentido de que, en todos los juicios que se siguen ante el responsable, la carga de la prueba corresponda al actor. Advirtiéndose desde luego, por la redacción del precepto, que no se refiere al caso simplista en que se trata de un solo acto o resolución impugnada ante el Tribunal, sino al caso complejo de que existen varios actos que pudieran ser materia de análisis o examen en la sentencia. En esa situación, el Tribunal deberá tener por válidos aquellos actos que no han sido impugnados expresamente por el actor, así como los que, impugnados no hayan sido desvirtuados con pruebas allegadas al mismo. Las distintas Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, en multitud de casos se han apartado de una aplicación escueta del principio de la presunción de validez de los actos administrativos, que las hubiere conducido a absurdos jurídicos. Por ejemplo, cuando el actor funda su demanda en hechos negativos que, conforme a la doctrina, no está obligado a probar, ninguna de las Salas le ha exigido la prueba del hecho negativo, sino que por el contrario se ha considerado que incumbe a la autoridad fiscal la demostración de que no incurrió en la omisión que le imputa el actor. Y así como éste existen otros casos que conducen a sostener que la presunción de validez de los actos administrativos admite diversos matices y moderaciones y aún excepciones"⁴⁹.

Sin embargo, no siempre la negativa del actor trae consigo la reversión de la carga de la prueba al demandado, ya que conforme a lo dispuesto por los artículos 68 del Código Fiscal de la Federación, y 82, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicables a las resoluciones fiscales y a las administrativas respectivamente, el que niegue está obligado a probar, cuando su negativa implique la afirmación de un hecho.

Empero hay que tomar en cuenta que no existen reglas precisas para determinar cuándo la negativa de un hecho implica su afirmación, ya que como lo señala Cipriano Gómez Lara⁵⁰, *"En cuanto al carácter positivo o negativo de un hecho o acto, no parece haber ninguna base, ni racional ni científica que permita la distinción que depende, en todo caso, de la estructura gramatical de la frase u oración en que se haga la postulación del hecho. En otras palabras, el hecho jurídico en sí, es neutral en cuanto a una calificación de la expresión*

⁴⁹ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año 1937-1948, Pág. 282. Tribunal Fiscal de la Federación y Cuarenta y Cinco años. T. III, pág. 298.

⁵⁰ *Ob. Cit.*, Págs. 80 y 81.

significativa a través de la cual la persona, el ser pensante, sostiene la existencia o no del hecho jurídico. Además, en las formas de decir las cosas, cuando se hace expreso lo negativo puede haber aspectos positivos implícitos y viceversa. Ejemplo: si alguien afirma que es soltero (hecho positivo); está negando ser casado, viudo o divorciado (hechos negativos) si alguien afirma estar hoy en determinado lugar (positivo) niega estar en otros lugares al mismo tiempo (negativo); si se niega haber estado en Guadalajara en equis fecha (negativo), hay la afirmación implícita de haber estado necesariamente en otro lugar (positivo). La regla tradicional imperante ha pretendido ser la de que quien afirma debe probar y de quien niega no debe probar creemos necesario atemperar la radicalidad de estos postulados. Nuestro sistema procesal lo ha intentado al establecer que el actor debe probar los hechos constitutivos de su demanda (pretensión) y el reo las de sus excepciones (defensas), porque en todo caso la pura estructura gramatical de una frase no podrá por sí sola establecer la regla de la carga de la prueba."

2.6.2. El Objeto de la Prueba.

A través del objeto de la prueba estamos en posibilidad de determinar qué es lo que se debe probar.

El Código Fiscal de la Federación, no establece cuál es el objeto de la prueba, por tal motivo debe aplicarse supletoriamente lo preceptuado por el artículo 86 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que establece:

"Sólo los hechos están sujetos a prueba, así como los usos o costumbres en que se funde el derecho".

De lo anterior, se desprende que el objeto de la prueba, o en otras palabras, qué es lo que las partes pueden probar, se encuentra constituido por:

Los Hechos como se expresó en los Requisitos de la demanda, los hechos que le dan origen pueden ser de dos tipos: los hechos jurídicos *estricto sensu* y los actos jurídicos, los cuales quedan englobados dentro del concepto de hechos jurídicos *lato sensu*.

Por tal razón, tratándose del objeto de la prueba se comprende el hecho jurídico en su más amplio sentido.

Al respecto, Gómez Lara señala: *"...Es importante precisar que, en todo caso, el acto o hecho jurídico objeto de la prueba debe implicar la realización de un supuesto normativo del cual las partes infieren consecuencias jurídicas que esgrimen como fundamento de sus pretensiones (los actores) o de sus resistencias (los demandados). En otras palabras, se esgrime la existencia de un hecho –que debe probarse- y tal hecho encaja en, o corresponde a la realización de un supuesto normativo que precisamente al haberse realizado -objeto de la prueba- producirá consecuencias jurídicas, esto es, derechos u obligaciones."*

En consecuencia, el objeto de la prueba lo constituyen los hechos alegados por las partes en el proceso.

Para algún sector de la doctrina, los hechos no constituyen el objeto de la prueba sino en todo caso las afirmaciones que de los mismos hacen las partes.

Así tenemos que Couture, citado por Briseño Sierra señala: *"Los hechos y los actos jurídicos son objeto de afirmación o negación en el proceso. Pero como el juez es normalmente ajeno a esos hechos, sobre los cuales debe pronunciarse, no puede pasar por las simples manifestaciones de las partes y debe disponer de medios para verificar la exactitud de esas proposiciones. Es menester comprobar la verdad o falsedad de ellas, con el objeto de formarse convicción al respecto. Tomando en su sentido procesal, 'la prueba es, en consecuencia, un medio de verificación de las proposiciones que los litigantes formulan en el juicio."*

En consecuencia, el objeto de prueba lo constituye lo afirmado por las partes. Sin embargo, no toda afirmación de los hechos jurídicos invocados por los contendientes amerita ser probado, en cuanto que sólo lo serán los controvertidos, pues así lo establece el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles, al disponer que el juzgador, para conocer la verdad, puede valerse de cualquier medio probatorio, sin más limitación que tales medios estén reconocidos por la ley, y tengan relación con los *hechos controvertidos*.

Por consiguiente, quedan excluidos del objeto de la prueba los siguientes:

- a) Los hechos confesados por las partes;
- b) Los hechos notorios, y
- c) Los hechos que tienen a su favor una presunción.

a) Los hechos confesados por las partes: cabe señalar que los hechos confesados o reconocidos por los contendientes no ameritan ser probados, por estar fuera de controversia.

Así, conforme a lo establecido por el artículo 345 del Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando la demanda fuera confesada expresamente en todas sus partes, sin más trámite deberá pronunciarse sentencia.

Por su parte, el artículo 234, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, otorga pleno valor probatorio a la confesión expresa de las partes, así como a los hechos legalmente afirmados por la autoridad en documentos públicos.

b) Los hechos notorios, tampoco necesitan ser probados, los cuales deberán ser tomados por el juzgador aunque no sean invocados por las partes, conforme a lo establecido por el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles; por su parte, el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, establece que la Sala del Tribunal Fiscal, al emitir las sentencias, tendrá la facultad de invocar los hechos notorios.

Los procesalistas no se han puesto de acuerdo acerca de lo que debe entenderse por hechos notorios, pues lo que para algunos parecen serios para otro no lo son; así Chiovenda (citado por Eduardo Pallares, *ob. cit.*, pág. 392), considera que son *"...los hechos que por el conocimiento humano general son considerados como ciertos o indiscutibles, pertenezcan a la historia, a las leyes naturales, a la ciencia o a las vicisitudes de la vida pública actual, los hechos comúnmente sabidos en el distrito, de suerte que toda persona que lo habite esté en condiciones de conocerlos"*.

Por su parte, Carnelutti dice que los *"hechos notorios no son los conocidos por la generalidad de los ciudadanos ni tampoco los hechos cuyo conocimiento pertenezca a la cultura común y media, sino los hechos relativos a los intereses"*

generales o sean aquellos que todo hombre de mediana cultura tiene, tanto la posibilidad como el estímulo de conocer"⁵¹.

A fin de tener una idea del hecho notorio, hay que tomar en consideración, tal y como lo expone Calamandrei, que la notoriedad de un hecho, dentro de un determinado grupo social, no implica que su conocimiento sea de todas las personas que integran dicho grupo, ni significa su conocimiento efectivo, pues sólo es necesario que dentro de cierto círculo social se encuentre registrado como un dato indiscutible.

Así lo ha considerado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 204 (Sexta Época), que aparece publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, Volumen 3a. Sala, Cuarta Parte, pág. 650, que dice:

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

Con base en lo anterior, Briseño Sierra establece: *"El conocimiento o su posibilidad en cada individuo del círculo derivado de su pertenencia a esa colectividad. La observación individual nada añade a la notoriedad del hecho. Puede no haberse participado en la guerra y ser notoria su existencia. El conocimiento viene a ser simplemente fungible, porque se presume adquirido con independencia de la observación directa."*

En consecuencia, podemos considerar, sin llegar a establecer una definición, que el hecho notorio, considerado como algo dudoso, que salta a la vista, aunque no de todas las personas, sí de un determinado grupo social, sin importar que tal hecho y su conocimiento derive de una relación individual, sino que el mismo aparezca registrado en el grupo social como indiscutible.

Por tal motivo, la posibilidad de que el juzgador pueda invocar la existencia de un hecho notorio, al emitir su fallo, no es indispensable que él haya

⁵¹ PALLARES, *Ob. Cit.*, Pág. 393

estado en contacto directo con el mismo, pues basta que se encuentre registrado como tal, dentro de un grupo social determinado.

En caso de duda acerca de la notoriedad de un hecho, el Juzgador podrá valerse de cualquier medio para investigar si tal hecho se encuentra o no registrado como indiscutible dentro de una clase o grupo social.

Por último, el hecho notorio no debe confundirse con lo que la doctrina denomina *máxima de la experiencia*, que constituyen juicios adquiridos por el juzgador, en virtud de su experiencia de la vida o de conocimientos técnicos especializados, los que en todo caso servirán al juez para apreciar los medios probatorios; en cambio, los hechos notorios servirán para emitir un fallo sin necesidad de prueba.

En otras palabras, las máximas experiencias constituyen datos que son del conocimiento privado del juez, que, por lo tanto, es necesario su conocimiento personal; en cambio, los hechos notorios constituyen datos del conocimiento de un grupo social determinado, sin que implique necesariamente su contacto directo con ellos por parte del juzgador.

c) Los hechos que tienen a su favor una presunción, conforme a lo establecido por el artículo 192 del Código Federal de Procedimientos Civiles, la parte que alegue una presunción sólo debe probar los supuestos de la misma, sin que le incumba la prueba de su contenido.

Sin embargo, no todas las presunciones constituyen una excepción absoluta a la necesidad de probar, ya que sólo lo tienen aquellas que de acuerdo con la ley no admitan prueba en contrario (*jure et de jure*), ya que tratándose de aquellos que sí admiten prueba en contrario (*juris tantum*) al vertirse la carga de la prueba a la contraparte, y una vez producida la contra el contenido de tal presunción, conforme al artículo 195 del ordenamiento señalado, obliga al que la alegó a rendir la prueba a la cual estaba relevado en virtud de la misma.

2.6.3. Procedimiento Probatorio.

El procedimiento probatorio consistente en las diferentes fases y formalidades establecidas por la ley para la formación de los medios probatorios. Este procedimiento está integrado por cuatro fases que son: *a)* ofrecimiento de pruebas; *b)* admisión de pruebas, *e)* preparación de pruebas y *d)* desahogo de pruebas.

2.6.3.1. Ofrecimiento de Pruebas.

En la fase de ofrecimiento de pruebas las partes contendientes en el proceso, ofrecen al juzgador los diferentes medios de prueba con las que pretenden demostrar sus pretensiones.

En el contencioso administrativo no existe en forma tajante la división de fases que integran el procedimiento probatorio, como acontece en otros procesos (civil, laboral, penal), por lo cual, la fase de ofrecimiento con base en el principio de celeridad que rige tal proceso, en el Código Fiscal, se ha dispuesto que el actor al formular su demanda, como requisito de la misma, deberá ofrecer en ella sus pruebas, y el demandado deberá hacer lo propio al formular su contestación.

Tal regla tiene una excepción, tratándose de las pruebas documentales supervenientes, las cuales podrán ofrecerse en cualquier momento, siempre y cuando no se haya dictado sentencia.

Se entiende por prueba superveniente, en los términos del artículo 324 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aquella de la que no se tenía conocimiento de su existencia, bien sea porque se haya formulado con posterioridad a la presentación de la demanda o de la contestación, según sea el caso, o que siendo de fecha anterior, bajo protesta de decir verdad, se manifiesta que no se tenía conocimiento de ella.

El ofrecimiento de pruebas documentales no representa problema alguno, ya que cuando éstas obran en poder de las partes deberán exhibirse con la

demanda o con la contestación, según corresponda. En caso de no tenerlas las partes o cuando no hubieran podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentran a su disposición, porque la ley les permite obtener copia certificada de ellos, deberán señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, siempre y cuando la solicitud respectiva se hubiere presentado por lo menos con cinco días hábiles antes de la interposición de la demanda.

Para esto último, el oferente, en caso de que por disposición de la ley no pueda obtenerlas, deberá identificar con toda precisión los documentos, sin mayor requisito. Pero si se trata de las que legalmente pueda obtener, deberá acompañar copia de la solicitud previamente presentada, en la cual haya identificado con toda precisión tales documentos tanto por sus características como por su contenido.

Por cuanto hace a la prueba pericial o testimonial también deberán ofrecerse en la demanda o en la contestación, y además en dicho escrito deberán precisarse los hechos sobre los que deben versar y señalarán los nombres y domicilios de los peritos o de los testigos. Asimismo deberán presentar el cuestionario que debe desahogar el perito, el cual debe ser firmado por el actor y en el caso de la prueba testimonial, en el caso de que los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala, se deberá acompañar el interrogatorio respectivo, el cual también irá firmado por el demandante.

Para considerar que tales probanzas se han ofrecido debidamente además de cumplir con los requisitos antes mencionados, hay que relacionarlas con los hechos controvertidos que las partes deseen probar, para tal efecto, como lo señala el artículo 208, fracción V, del Código Fiscal de la Federación, es menester precisar tales hechos, por tal motivo al hacerse tal ofrecimiento diciendo, por ejemplo: *"ofrezco como prueba la pericial (o la testimonial según sea el caso), la cual se relaciona con todos y cada uno de los hechos de la demanda o de la contestación"*, no se está cumpliendo con tal requisito, pues es obvio que con lo anterior no se relaciona con los hechos, pues falta precisar

cuáles son, en concreto tales hechos; y las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, al tenerlas por ofrecidas, fomentan en los abogados el "chambonismo".

2.6.3.2. Admisión de Pruebas.

En la fase de admisión de pruebas el juzgador va a decir cuáles medios de prueba que las partes hayan ofrecido van a admitir o a desechar.

Conforme al artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, en el contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, serán admisibles todo tipo de pruebas; con excepción de la confesional de las autoridades mediante absolución directa de posiciones.

No obstante la redacción de tal precepto, es importante no perder de vista que el objeto de la prueba lo constituyen los hechos controvertidos.

Por tal motivo, no es posible entender en forma tan genérica la disposición en comento, como lo han hecho las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, al admitir todo tipo de pruebas, aún aquellas que no tengan relación con los hechos controvertidos.

El hecho de que en el contencioso administrativo sean admisibles todo tipo de pruebas debe entenderse en función al objeto de la prueba, por lo que sí deberán admitirse toda clase de pruebas pero siempre que tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.

Por otra parte, las pruebas que se admitan deben ser aquéllas reconocidas por la ley, aunque el Código Fiscal de la Federación, no lo señale. En este caso resulta aplicable supletoriamente el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que establece las diferentes clases de prueba; además, para que puedan ser admitidas las pruebas, éstas no deben ser contrarias a la moral ni a las buenas costumbres.

La admisión de las pruebas la hace el magistrado instructor, normalmente en el auto que admite la demanda o en el que se admite su contestación, aunque no existe prohibición de que pueda hacerse un auto diferente.

Independientemente de que el magistrado instructor admita las pruebas que las partes hayan ofrecido, para el esclarecimiento de los hechos

controvertidos puede ordenar la exhibición de cualquier documento o la práctica de cualquier diligencia que tengan relación con tales hechos.

A tal obra del juzgador se le ha denominado "*diligencias para mejor proveer*", y consisten en todas aquellas actuaciones que realiza de oficio el órgano jurisdiccional con el propósito de formar su convicción sobre los hechos controvertidos.

Estas diligencias para mejor proveer constituyen una facultad discrecional para el juzgador, por lo tanto, no es obligatorio que la ejerza; por otro lado, junto con la invocación del hecho notorio, constituye una excepción al principio de que el juez debe resolver conforme a lo probado por las partes, ya que como se ha mencionado, tal facultad se ejerce aunque las partes no hayan ofrecido las pruebas que requiere el juzgador.

Además, con tales diligencias se busca que el tribunal resuelva conforme a la verdad material y no sólo a la formal.

La verdad formal, implica que el juzgador resolverá la controversia de acuerdo con lo alegado y lo probado por las partes; en cambio, la verdad material implica que el órgano Jurisdiccional realice una serie de actividades a fin de lograr el esclarecimiento de los hechos en pugna, aún cuando las Partes no lo hayan alegado ni probado.

Aunque en el contencioso administrativo la búsqueda de la verdad material sólo se constriñe a lo relativo a la prueba y no así a la instrucción de hechos nuevos que no han sido discutidos por las partes, puesto que el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, en su último párrafo, así lo establece al señalar que las probanzas que requiera el Magistrado instructor deberán estar relacionadas con los hechos controvertidos.

2.6.3.3. Preparación de Pruebas.

La fase de preparación de pruebas consiste en los diferentes actos del juzgador, de las partes, y de los auxiliares, a fin de estar en posibilidad de desahogar las pruebas que hayan sido admitidas, o bien ordenadas con base en las diligencias para mejor proveer. Así, dentro de esta fase en el contencioso

administrativo, el Magistrado instructor requerirá a las autoridades, sean parte o no, la exhibición de las documentales que sin causa justificada no hayan sido expedidas oportunamente a la parte interesada.

Tratándose de la pericial dicho magistrado requerirá, en el auto que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, a las partes, para que dentro de un plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos que demuestren se encuentran capacitados técnicamente en la ciencia o arte materia de la pericial a su cargo, para que acepten el cargo y protesten su leal desempeño, apercibiéndolos que si no lo hacen sin justa causa, o el perito propuesto no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento; también señalará fecha y hora para el desahogo de tal prueba, si así lo estima conveniente, o bien concederá un plazo de quince días para que rinda su dictámen.

En caso de prueba testimonial, el Magistrado instructor requerirá al oferente para que presente a los testigos en el día y hora previamente establecidos, o bien, en caso de que no sea posible su presentación los mandará citar.

Tratándose de confesional a cargo de los particulares, procederá a citarlos para que se presenten en el día y hora previamente señalados. Si es a cargo de la autoridad, le requerirá a ésta rinda el informe correspondiente dentro del plazo que se le conceda.

En fin, los casos descritos constituyen algunos de los ejemplos que el Magistrado instructor puede realizar dentro de la fase de preparación de pruebas, sin que ellos sean los únicos, puesto que dentro de tal fase se comprenden todas aquellas diligencias ordenadas por el juzgador para la preparación de las probanzas.

2.6.3.4. Desahogo de Pruebas.

Esta última fase del procedimiento probatorio consiste en el perfeccionamiento, desarrollo o descargo de las pruebas, el cual entraña una diversidad de procedimientos, algunos sencillos y otros complejos, todo

dependiendo del tipo de prueba a desahogarse. Así tenemos que tratándose de las pruebas documentales no existe mayor problema para su desahogo, pues éstas se *desahogan por su propia naturaleza*, en virtud de obrar agregadas a los autos del juicio, y, por lo tanto, no hay trámite alguno que efectuar.

En cambio, de los otros medios probatorios, como son: la confesional, la testimonial, la pericial y la inspección, su desahogo sí requiere de un procedimiento especial que determina la manera, la forma, el tiempo y el lugar en que habrá de efectuarse, a los cuales aludiremos más adelante.

2.6.4. Medios de Prueba.

Se consideran medios de prueba todos aquellos instrumentos, mecanismos, cosas, hechos, que sirven para permitir al juzgador tener una convicción de los puntos litigiosos.

La ley reconoce como medios de prueba (art. 93 Código Federal de Procedimientos Civiles), de aplicación supletoria, los siguientes:

1. *La confesión;*
2. *Los documentos públicos;*
3. *Los documentos privados;*
4. *La pericial;*
5. *La testimonial;*
6. *El reconocimiento o inspección judicial;*
7. *Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y*
8. *Las presunciones.*

2.6.4.1. La confesional

Por confesión en el derecho procesal, se entiende el reconocimiento que una de las partes hace en su perjuicio de los hechos litigiosos que le son propios.

En los términos del artículo 96 del Código Federal de Procedimientos Civiles, la confesión puede ser expresa o tácita. Es expresa la que se hace clara y terminantemente, sin ambigüedad, bien sea al formular o al contestar la demanda, absolviendo posiciones en forma directa (que en el contencioso administrativo sólo es a cargo del particular, pero no de la autoridad, ya que ésta

lo hará indirectamente por medio de informe; o en cualquier otro acto del proceso).

La confesional tácita, es aquella que se presume en los casos señalados por la ley, como puede ser: cuando el demandado no conteste la demanda; cuando la autoridad demandada no remita las pruebas del actor que le fueran requeridas por el magistrado instructor; y cuando el que tenga que absolver posiciones no comparezca a hacerlo o bien, cuando compareciendo se niega a contestar o lo hiciere con evasivas o dijere ignorar los hechos propios.

Además de la división anterior, la confesión también se ha calificado en: judicial o extrajudicial; espontánea o provocada; simple y cualificada, que a su vez se divide en divisible e indivisible.

La confesión judicial, es aquella que se hace ante juez competente, con todas las formalidades procesales establecidas para ello. La extrajudicial es la que se hace fuera de juicio o ante juez incompetente.

Es espontánea la confesión, que hace la parte litigante *motuo proprio*. En cambio, la provocada es la que se efectúa a requerimiento de la contraparte o del juez.

La confesión simple, es aquella que se hace lisa y llanamente, sin agregar nada a lo confesado. **Por su parte la cualificada**, es aquella que después de haberse confesado un hecho, se añade una negación o afirmación **que modifique lo antes confesado o hace ineficaz tal confesión**.

Es confesión divisible, cuando la modificación que se hace puede separarse el hecho confesado. Por su parte, **es indivisible la confesión**, cuando tal modificación resulta inseparable, de tal forma que no puede admitirse una parte y desecharse la otra.

Conforme al artículo 199 del Código Federal de Procedimientos Civiles, para que la confesión expresa haga prueba plena deberá cumplir los siguientes requisitos:

- I. *Que sea hecha por persona capacitada para obligarse. Lo cual significa que la persona deberá tener capacidad tanto de goce como de ejercicio, ya que no será eficaz la confesional de quien civilmente se encuentra incapacitada.*

- II. *Que sea hecha con pleno conocimiento y sin coacción. Lo cual significa que el confesante deberá tener un conocimiento preciso y exacto de los hechos sobre los que recae su confesión, es decir, no debe existir error alguno sobre el hecho confesado. Tampoco debe existir intimidación o violencia física o moral, puesto que la confesión debe ser espontánea.*
- III. *Que sea de hecho propio o, en su caso, del representante o del cedente, y concerniente al negocio.*

Conforme a este requisito la confesional deberá ser personalísima, y sobre hechos en los cuales ha intervenido directamente el confesante o absolvente.

La ley sólo establece como excepción para que otra persona pueda absolver posiciones, tratándose de mandatario siempre y cuando tenga poder bastante, con cláusula especialísima, que establezca en forma precisa la facultad de absolver posiciones por el mandante; o bien, que careciendo de tal cláusula, las posiciones se refieran a hechos ejecutados por él en el ejercicio del mandato.

Otra excepción se refiere a los casos de cesión, en la cual se considera al cesionario como apoderado del cedente, para absolver posiciones sobre hechos de éste; pero en caso de que los ignore, pueden articularse las posiciones al cedente, correspondiéndole al cesionario la obligación de presentarlo.

Tratándose del desahogo de la prueba confesional, el Código Fiscal de la Federación, no establece regla alguna que deba observarse, por lo que resultan aplicables las disposiciones establecidas por el Código Federal de Procedimientos Civiles, de los artículos 95 al 142, en la forma siguiente:

La parte a cuyo cargo debe desahogarse la confesional (absolvente), será citada en día y hora para la práctica de dicha diligencia. Para que sea citado el absolvente su contraparte debió haber presentado el pliego de posiciones. En caso de que lo presente en sobre cerrado, para evitar su sustitución o suplantación, deberá guardarse así en secreto del tribunal, asentándose la razón respectiva en la cubierta, que firmará el secretario.

Si el absolvente comparece al desahogo de la confesional el Tribunal abrirá el pliego de posiciones, y una vez que las haya leído procederá a calificarlas, y sólo aprobará aquéllas que se encuentren articuladas en términos

claros y precisos, es decir que no sean insidiosas; que sean afirmativas; que no contengan más de un hecho, y que sean propios del declarante.

Calificadas y aprobadas las posiciones, se le tomará al absolvente la protesta de decir verdad, y a continuación se procederá al interrogatorio.

En ningún caso se permitirá que el absolvente, durante el interrogatorio, esté asistido por su abogado, procurador, ni de otra persona, pero si no hablare el español, y sólo si fuera procedente, podrá ser asistido por un intérprete, el cual será nombrado por el tribunal. Cuando la parte lo pida, se asentará también su declaración en el propio idioma, con intervención del intérprete. Tampoco se le dará traslado ni copia de las posiciones, ni término para que se aconseje.

En caso de que sean varias las personas que tengan que absolver posiciones al tenor de un mismo interrogatorio, las diligencias se practicarán separadamente y en un mismo día, siempre que fuera posible, evitando que los que absuelvan primero se comuniquen con los que hayan de hacerlo después.

Las contestaciones serán categóricas, ya sea afirmativas o negativas, pudiendo el absolvente agregar las explicaciones que considere necesarias, o las que le solicite el tribunal. El absolvente no podrá negarse a contestar, ni hacerlo con evasivas, y tampoco podrá decir que ignora los hechos propios, ya que corre el riesgo de que se le tenga por confeso, previo apercibimiento del tribunal.

Una vez terminado el interrogatorio, la parte oferente puede articular directamente y en forma verbal, en la misma diligencia y previo permiso del tribunal, nuevas posiciones al absolvente.

También al tribunal, en dicha diligencia, de oficio, podrá interrogar a las partes sobre todos los hechos y circunstancias que sean conducentes para la averiguación de la verdad.

Las declaraciones serán asentadas literalmente, a medida que se vayan produciendo, y serán firmadas por el absolvente, o de no saber firmar pondrá su huella digital al pie de la última hoja, y al margen de las demás en que se contengan, así como en el pliego de posiciones, después de leerlas por sí mismo, si quiere hacerlo, o de que les sean leídas por la secretaría, en caso contrario.

Si una vez enterado de su declaración el absolvente manifiesta no estar conforme con los términos en que se hayan anotado sus respuestas, el tribunal decidirá, en el caso, lo que proceda, determinando si debe hacerse alguna rectificación al acta.

Firmadas las declaraciones por el absolvente o, en su defecto, sólo por el tribunal, en el supuesto de que aquél no quisiera hacerlo, no podrán variarse, ni en la substanciación ni en la redacción.

2.6.4.2. La Documental.

El documento (de docere, o conducir) es todo aquello que lleva, conduce, o enseña algo.

Los procesalistas no se han puesto de acuerdo en cuál es la extensión de la palabra documentos. Para algunos, tal palabra debe tener una acepción amplia, y por tal virtud, considerar que documento es cualquier representación material que pueda proporcionar algún conocimiento para la solución de los puntos litigiosos, entre los cuales deben incluirse no sólo los instrumentos que contengan cualquier tipo de escritura, sino también las fotografías, las películas cinematográficas, los discos fonográficos, planos, etc.

Para otros, la palabra documento tiene una connotación más restringida, por lo tanto, sólo comprenderá las cosas que tengan algo escrito de manera inteligible.

Esta última tendencia es la que sigue nuestro Código Federal de Procedimientos Civiles, pues separa las documentales de las fotografías, las películas cinematográficas y en general todos aquellos elementos aportados por la ciencia.

Al respecto, el Maestro Cipriano Gómez Lara señala: *"El documento en cierta manera simplista podría ser definido como un instrumento escrito. De ahí que todavía a la prueba documental se le llama también instrumental. Sólo que el término instrumento es más amplio. En otras palabras, hay instrumentos que no son documentos. El documento es un instrumento escritural, es decir, un instrumento en el cual hay escritura; y, entonces, mediante la escritura se*

plasman una serie de datos, de noticias y en cierta forma también de registros escritos sobre acontecimientos. Esto está muy ligado con la aparición de la escritura en la historia, ya que el documento aparece cuando nace la escritura y, además, tanto el instrumento como el documento son cosas en las cuales están plasmadas, en forma gráfica o escritural, ideas, conceptos y finalmente palabras"⁵².

Pero agrega más adelante, *"Se ha pensado que los documentos no necesariamente deben estar compuestos o estructurados por un lenguaje escrito, sino que ese lenguaje podría también estar constituido por dibujos o por símbolos. Llevar la idea del documento hasta estos extremos es una exageración. Un plano, un mapa u otra serie de instrumentos gráficos, por ejemplo, un dibujo, una pintura, la misma fotografía, no deben definirse estrictamente como documentos"*.

Concluyendo, dicho jurista, siguiendo a Briseño Sierra, que cuando el lenguaje no es escrito sino gráfico, se estará en presencia de un registro o un instrumento, pero no de un documento.

El Código Federal de Procedimientos Civiles, clasifica los documentos en públicos y privados. Los primeros son aquéllos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de fe pública, así como los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

Por su parte, los documentos privados son aquéllos que no son públicos; es decir, los que provienen de personas que no son funcionarios públicos (particulares), o bien que siéndolo no lo hacen en ejercicio de sus funciones.

Además de la clasificación legal anterior, Pallares hace la diferenciación entre documentos solemnes y simples; auténticos, declarativos, informativos y narrativos; nominales y anónimos; autógrafos y heterógrafos; originales y copias.

⁵² GÓMEZ LARA, *Ob. Cit.*, Pág. 96.

Es solemne el documento que sólo es válido y eficaz si se otorga con los requisitos formales establecidos por la ley. El simple es el contrario al solemne, ya que para su validez y eficacia jurídica no requiere de formalidad alguna.

También por documento simple, dentro del proceso, se ha entendido el que proviene de un tercero; en otras palabras, el proveniente de una persona que no es parte, al cual se le ha considerado que tiene una naturaleza testimonial, que para su eficacia probatoria deberá llamarse a su autor para que declare sobre su contenido.

Al respecto, cabe citar la jurisprudencia N° 174, de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965, Sexta Época, pág. 534, Sección Primera, que a la letra dice:

"DOCUMENTOS SIMPLES PROVENIENTES DE TERCEROS. QUE SON OBJETADOS. Basta que sean objetados en su contenido por la parte a quien perjudica para que los documentos simples provenientes de tercero, presentados en juicio como "prueba", pierdan su valor probatorio. En tal caso la parte que los presentó tiene la carga de la "prueba" de su contenido, mediante otras pruebas. En caso de que sean ratificados por su autor, pero sin sujeción a las reglas de la "prueba" testimonial se estará frente a un testimonio singular carente de fuerza probatoria, rendido además con violación al derecho de la parte contraria para repreguntar; finalmente, si la declaración del suscriptor del documento se recibió en juicio contradictorio respectivo, ajustándose a las reglas procesales, el valor probatorio deberá ser apreciado como el de un testigo."

Así también lo ha sostenido la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 77 (Sexta Época), que aparece publicada en la página 84, volumen 4a. Sala, Quinta Parte, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, y que dice:

"DOCUMENTOS PRIVADOS, PROVENIENTES DE TERCERO.- Los documentos privados provenientes de tercero, cuando no son ratificados por quienes los suscriben, deben equipararse a una prueba testimonial rendida sin los requisitos de ley, por lo que carecen de valor probatorio".

Por otra parte, el artículo 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles, establece que el documento proveniente de un tercero sólo prueba en favor del oferente y en contra de su colitigante, cuando éste no lo objete, ya que en caso contrario la verdad de su contenido debe demostrarse por otras pruebas.

Documento auténtico es aquél que hace prueba plena por sí mismo, sin que sea necesario adminicularse con otro medio probatorio.

El declarativo es el documento que contiene una declaración de su suscriptor. A su vez se subdivide en constitutivos, cuando esas declaraciones de voluntad entrañan la creación de una situación jurídica individualizada; y en narrativos cuando contienen el testimonio de un hecho.

Son documentos nominales aquéllos en que los que consta su suscriptor. Son anónimos los que carecen de tal circunstancia.

El documento autógrafo es aquél que se encuentra hecho y firmado por su autor y heterógrafo, el que está hecho por persona diversa a su suscriptor.

Por último, el original es el primer documento en el cual se hace constar un determinado acto jurídico, y la copia es la reproducción que se hace del original.

Las copias que no sean certificadas, por fedatarios públicos, carecen de valor probatorio en virtud de que no es posible que ellas produzcan convicción en el juzgador acerca de su contenido, dada la facilidad con la que pueden elaborarse, salvo que éstas hayan sido adminiculadas con otros medios probatorios, en cuanto que de esta forma adquieren el carácter de indicios que deben corroborarse con los demás elementos que obran en autos, a fin de que de acuerdo con una valoración integral y relacionada, se pueda determinar el verdadero alcance probatorio que pretende otorgárseles.

Así lo ha considerado el Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, en la jurisprudencia IV. 3° J/23, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, correspondiente al mes de mayo de 1996, páginas 510 y 511, que dice:

“DOCUMENTOS OFRECIDOS EN FOTOCOPIAS SIMPLES, VALOR PROBATORIO DE. No se puede otorgar valor probatorio aun cuando no hayan

sido objetadas en cuanto a su autenticidad, las copias simples de un documento, pues al no tratarse de una copia certificada, no es posible presumir su conocimiento, pues dichas probanzas por sí solas, y dada su naturaleza, no son susceptibles de producir convicción plena sobre la veracidad de su contenido, por la facilidad con la que se pueden confeccionar, por ello es menester adminicularlas con algún otro medio que robustezca su fuerza probatoria, razón por la que sólo tiene el carácter de un indicio al no haber sido perfeccionadas”.

Asimismo se invoca el precedente del Sexto Tribuna Colegiado del Sexto Circuito, visible en el documento antes mencionado, página 608, que dice:

“COPIAS FOTOSTÁTICAS SIMPLES. VALOR PROBATORIO DE LAS, CUANDO SE ENCUENTRAN ADMINICULADAS CON OTRAS PRUEBAS.- Las copias simples de documentos carecen de valor probatorio aun cuando no se hubiera objetado su autenticidad, sin embargo, cuando son adminiculadas con otras pruebas quedan al prudente arbitrio del juzgador como indicio, en consecuencia, resulta falso que carezcan de valor probatorio dichas copias fotostáticas por el solo hecho de carecer de certificación, sino que al ser consideradas como un indicio, debe atenderse a los hechos que con ellas se pretende probar, con los demás elementos probatorios que obren en autos, a fin de establecer, como resultado de una valuación integral y relacionada con todas las pruebas, el verdadero alcance probatorio que debe otorgárseles”.

2.6.4.3. La Pericial.

La prueba pericial es un medio a través del cual se persigue ilustrar al juzgador acerca de los hechos controvertidos, cuyo examen requiere conocimientos especiales en alguna ciencia, técnica o arte, y que para ello es necesario la asistencia intelectual de una persona capaz, denominada perito, versado en la especialidad sobre los puntos respecto de los cuales ha de oírse su parecer, y cuyos conocimientos ha adquirido en virtud de su profesión u oficio.

De lo anterior, se deduce que la prueba pericial, por un lado está constituida por su objeto, que lo integran los hechos controvertidos que requieren una explicación especializada, pero que además también lo es el derecho extranjero, escrito o consuetudinario, tanto en su interpretación como en cuanto a su existencia; y por otra parte, por el sujeto de la prueba que es el perito, el cual

es un auxiliar del juzgador, que necesita una capacidad intelectual especial, que para demostrarla requiere la exhibición de su título profesional, cuando la ciencia, técnica o arte en cuestión estuviera reglamentada, en los términos establecidos por la ley reglamentaria del artículo 5° constitucional.

Pero si la profesión no estuviera legalmente reglamentada, o, estándola, no hubiere peritos en el lugar, el nombramiento recaerá en persona entendida, a juicio del tribunal.

Por tal motivo, el Maestro Cipriano Gómez Lara, nos dice: *"La doctrina y la legislación clasifican a los peritos en dos grandes grupos: los peritos titulados y los peritos entendidos. Los peritos titulados son aquellos que han cursado una carrera superior y han obtenido el título profesional que los acredita como especialistas en un sector del conocimiento científico o técnico. Los peritos entendidos son aquellos que desarrollan actividades prácticas de una manera cotidiana y que vienen a adquirir un conocimiento empírico de las cosas o bien a adquirir el dominio de un arte, entendido como técnica y no en significación estética"*⁵³.

Otro requisito que a nivel doctrinal se ha establecido para el perito es la imparcialidad con la que debe comportarse al rendir su dictamen, lo cual desgraciadamente en la práctica no se cumple, toda vez que la experiencia ha demostrado que los peritos se convierten en defensores de la parte que los nombró, puesto que les emiten dictámenes favorables sin apoyo alguno.

Sin embargo, tal imparcialidad no es del todo incumplida, ya que por lo que respecta a los peritos oficiales, es decir, los que forman parte del personal del Tribunal Fiscal de la Federación, que son nombrados como tercero en discordia, el Código Fiscal de la Federación, y el Reglamento de Peritos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, permiten a las partes la recusación cuando dichos peritos se vean impedidos para fungir como tales en los casos establecidos por los referidos ordenamientos.

⁵³ *Ob. Cit.* Págs. 104 y 105.

La prueba pericial se ha clasificado en judicial, extrajudicial y legal. Es judicial en los casos en que se decreta por el juzgador, bien sea petición de parte o de oficio. La extrajudicial es la que se realiza fuera del proceso por alguna de las partes para presentarla y hacerla valer con posterioridad en tal juicio. Por su parte la legal es la que expresamente ordena la ley.

En el contencioso administrativo la pericial judicial es la que tiene aplicación, puesto que en virtud de la incumbencia o carga de la prueba, corresponde a las partes acreditar los hechos que apoyan su pretensión; o bien, en uso de las facultades para mejor proveer, contenidas en el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, el Magistrado instructor puede ordenar de oficio el desahogo de tal probanza.

La extrajudicial no se encuentra reglamentada por el Código Fiscal de la Federación, ni por el Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que no es posible su admisión, y aún cuando en el primer ordenamiento citado el artículo 230 establece que en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son admisibles todo tipo de pruebas, existen obstáculos para su admisión, puesto que, como hemos indicado, no es posible dar una extensión tan amplia a la disposición contenida en el precepto de referencia, ya que su interpretación es restrictiva en el sentido de admitir todo tipo de pruebas, pero siempre y cuando se encuentren reconocidas por la ley, lo cual, esto último, no acontece con la pericial extrajudicial.

Además, de admitirse tal tipo de pericia se haría en contravención a las disposiciones jurídicas que regulan la manera de producir la prueba, las cuales establecen la oportunidad a la contraparte de quien la ofreció de nombrar su propio perito y de que amplíe el cuestionario, base de tal probanza, con los puntos que considere necesarios para la defensa de sus intereses, los cuales no serían observados con la admisión de la prueba pericial extrajudicial, lesionándose así los derechos de dicha parte.

La pericial legal tampoco se encuentra reglamentada para su admisión en el contencioso administrativo, en cuanto que tal tipo de pericia sólo es procedente cuando la ley establezca expresamente su desahogo, como sucedía

en el Código Fiscal de la Federación de 1966, que en su artículo 216 preceptuaba que cuando se plantearan cuestiones de carácter técnico, el tribunal, de oficio acordaría que se rindiera la prueba pericial, disposición que ya no se encuentra establecida en dicho Código en vigor.

El desahogo de la prueba pericial se realiza a cargo de los peritos, ante el juzgador, por medio de su dictámen, el cual constituye el documento o la declaración verbal, en el que dan su parecer técnico. Dicho dictámen deberá realizarse con base en los puntos técnicos que la parte oferente haya propuesto en su cuestionario, y además con la ampliación que del mismo hubiere efectuado su contraparte.

El Código Fiscal de la Federación, establece en su artículo 231, fracciones II y III, la posibilidad de que el dictámen pueda ser oral o escrito. Será oral cuando a juicio del magistrado instructor deba prescindir de la diligencia, siempre y cuando lo permita la naturaleza de tal prueba. Para tal efecto, señalará el lugar, el día y la hora en que tendrá verificativo el desahogo de la pericial, en la cual, después de oír el dictamen de los peritos, podrá pedirles que hagan las aclaraciones que estime conducentes y, además, podrá ordenarles la práctica de nuevas diligencias.

Para el caso de que el dictámen sea por escrito, en el auto por el cual se tiene a los peritos aceptados y protestado su cargo, el magistrado instructor les concederá un plazo mínimo de quince días para que lo rindan, apercibiendo a la parte que lo propuso, que de no rendirse dentro del término concedido, no será tomado en cuenta y únicamente se considerarán los dictámenes rendidos oportunamente.

Sólo por una vez, siempre que exista causa justificada y antes de que venzan los términos aludidos, las partes podrán comunicar al Magistrado instructor la sustitución de su perito, y para tal efecto deberán señalar el nombre y domicilio de la persona propuesta.

Una vez rendidos los respectivos dictámenes de los peritos, si son contradictorios, se nombrará un perito tercero por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el supuesto de que no hubiera perito adscrito en la

ciencia, técnica o arte sobre el cual versa la prueba pericial, la Sala correspondiente, bajo su responsabilidad, designará a la persona que deba rendir dicho dictámen, y las partes deberán cubrir sus honorarios. Cuando, el tercero en discordia sea valuador, el nombramiento deberá recaer en una Institución fiduciaria, a la cual las partes también deberán cubrir sus honorarios.

2.6.4.4. **La Testimonial.**

La prueba testimonial, o de testigos, consiste en el instrumento a través del cual el juzgador se allega de noticias acerca de hechos o acontecimientos pasados que al testigo le constan por haberlos presenciado, y que constituyen los puntos controvertidos.

El testigo es un colaborador en el proceso en razón de que es una persona que no es parte.

Al respecto el artículo 165 del Código Federal de Procedimientos Civiles, establece que están obligados a declarar como testigos todos los que tengan conocimiento de los hechos que las partes deben probar.

Tal obligación no sólo se entiende referida a los nacionales sino también a los extranjeros, y por lo tanto, para incluir a ambos, podemos englobarlos bajo el concepto de gobernados.

El juzgador se encuentra facultado para forzar al testigo a rendir su declaración, aplicando los medios de apremio que la ley le otorga, pero si aún se resiste a hacerla podría ser denunciado penalmente por la comisión del delito de desobediencia y resistencia de particulares previstos en los artículos 178 y 179 del Código Penal Federal.

Por otra parte, la obligación del testigo a declarar en juicio implica que debe hacerla con imparcialidad y veracidad; por tal motivo la ley establece que, antes de rendir su testimonio, deberá protestar conducirse con verdad, lo cual implica que no deberá hacer declaraciones falsas, pues de hacerla incurriría en el delito previsto en la fracción II del artículo 247 del Código punitivo aludido.

Ni en el Código Fiscal de la Federación, ni en el Federal de Procedimientos Civiles, existe precepto alguno que establezca la incapacidad

para declarar, pues, como hemos observado, la regla es que todos los que tengan conocimiento de los hechos controvertidos tienen obligación de hacerlo.

Sin embargo, esta regla está sujeta a excepciones, ya que pueden darse casos en que, por la naturaleza de la prueba, hay incapacidad para actuar como testigo o bien, que exista una prohibición legal.

Así, en el primer caso tenemos como ejemplos el que las partes no pueden actuar como testigos puesto que nadie puede ser testigo contra sí mismo, toda vez que las declaraciones de ellos constituyen una prueba confesional, más no una testimonial.

En el segundo caso, como ejemplo podemos citar a los abogados mandatarios de las partes, cuando su testimonio versa sobre hechos relacionados con su gestión, puesto que su declaración puede implicar la revelación de secretos profesionales. Así como otros profesionales o técnicos o servidores públicos que por ley están obligados al secreto profesional, científico o industrial.

Otro caso lo tenemos en el supuesto de las personas incapaces mentalmente, como son los locos, los idiotas, los imbéciles, ya que como lo manifiesta Couture (citado por Castillo Larrañaga y de Pina, *ob. cit.*, pág. 283) *"...aunque el legislador no diga al magistrado que el demente no puede ser testigo, éste no puede llegar a la misma conclusión, ya que una máxima de experiencia enseña que no existe ninguna garantía de que un testigo que ha perdido su sano juicio sea apto para decir la verdad"*.

Fuera de los casos antes señalados no existen impedimentos por razón de la edad, dependencia económica u otra causa que limite la obligación de los gobernados para actuar en juicio como testigos, ni para negarle valor probatorio.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido:

"TESTIGOS DEPENDIENTES ECONÓMICAMENTE DE LA PARTE QUE LOS PRESENTA. Aun cuando los testigos dependan económicamente de la parte que los presenta, esta circunstancia no es suficiente para desestimar sus dichos considerándolos parciales, porque la Suprema Corte ha establecido que para desvirtuar un testimonio de esta clase, es preciso justificar con razones fundadas que los testigos no son dignos de fe, puesto que el hecho de que sean

empleados o dependientes de las partes que los presenta, no afecta por sí sólo su imparcialidad, ni significa un uso imprudente del árbitro judicial para valorar dicha prueba"⁵⁴.

"TESTIGOS MENORES DE EDAD. No ESTÁN IMPEDIDOS PARA RENDIR TESTIMONIO.-La minoría de edad no es impedimento para rendir declaración, siempre que se esté en aptitud de apreciar los hechos sobre los que versa el testimonio, máximo si se trata de una persona de 16 años, sin tara mental alguna, que se le haya demostrado"⁵⁵.

"TESTIGOS QUE TRABAJAN AL SERVICIO DEL QUE LOS PRESENTA.- La Suprema Corte no tiene establecida jurisprudencia de que deba desestimarse lo declarado por testigos que trabajen al servicio de la parte que los presenta; de suerte que para desvirtuar un testimonio de esa clase, es preciso justificar, con razones fundadas, que el testigo no es digno de fe; pero no puede ser suficiente para ese efecto la mera invocación de que trabaje al servicio de la parte que lo presenta, puesto que no hay imposibilidad alguna de que, a pesar de eso, sea imparcial"⁵⁶.

Por tal motivo, la limitación establecida por la ley no se encuentra referida respecto de la situación personal del testigo sino acerca de la imparcialidad y de la veracidad de su testimonio, motivo por el cual el Código Procesal Federal, regula la tacha del dicho y no del testigo, y aunque tal dicho puede verse afectado por las circunstancias personales del declarante, como pueden ser el parentesco, la amistad o enemistad, la dependencia económica, u otras relacionadas con los litigantes, tales circunstancias por sí solas no demuestran la parcialidad del testimonio, en cuanto sólo constituyen meras presunciones que es necesario reforzar con otros aspectos que se pueden desprender de la contestación de las preguntas que la contraparte de la oferente le formule.

A través de las repreguntas hábilmente formuladas es posible descubrir si el testigo rindió sus declaraciones iniciales, respecto a las preguntas formuladas por quien lo presentó, con veracidad e imparcialidad, así como hacerlo caer en contradicciones, que permitan desvirtuar el valor de su testimonio.

⁵⁴ Jurisprudencia 372. Sexta Época, Sección Primera. Volumen Primera Sala, pág. 1121. Apéndice de la Jurisprudencia de 1917 a 1965.

⁵⁵ Primera Sala. Séptima Época, Volumen 63, Segunda Parte, Pág. 43.

⁵⁶ 3a Sala. Informe de 1957, Pág. 36.

Aunque la ley no establece impedimento a la obligación de las personas para declarar como testigos, sí establece una limitación acerca del número que las partes pueden presentar, puesto que el artículo 166 del Código Federal de Procedimientos Civiles, preceptúa que sólo se tiene derecho a cinco testigos sobre cada hecho.

Por otra parte, las partes pueden atacar el dicho de los testigos, bien sea en el momento del examen o dentro de los tres días siguientes al de la celebración de la diligencia respectiva, según lo establece el artículo 186 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

De otra parte, la doctrina ha clasificado a los testigos en: instrumentales y procesales o judiciales; presencial o de vista y auricular o de oídas; idóneos; abonados, y falsos.

El testigo instrumental, es aquel que interviene como un elemento formal en la realización de ciertos actos jurídicos, a fin de darles validez a los mismos; su participación no es procesal, sino que atestiguan la formulación del acto.

El testigo procesal o judicial, por el contrario, es el que rinde su declaración en el proceso.

Testigo presencial o de vista, es aquél al cual le constan los hechos por haberlos conocidos directamente a través de sus sentidos. En cambio, **el testigo auricular o de oídas es aquél** que no conoce personalmente los hechos, sino que le fueron transmitidos por otras personas.

El testigo de vista, es el más importante, por tener mayor trascendencia su testimonio; en cambio, debe desecharse la intervención del de oídas por no constarle personalmente los hechos.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia ha resuelto en innumerables fallos que el juzgador no debe desechar al testigo de oídas porque el sistema de libre apreciación de la prueba, recogido por nuestro sistema jurídico, da la posibilidad de su admisión, y al efecto ha emitido las siguientes tesis:

“TESTIGOS DE OÍDAS. DEBEN TOMARSE EN CUENTA CUANDO DECLAREN SOBRE HECHOS ANTIGUOS O REMOTOS.- No son testigos de oídas los que declaran lo que les consta no de ciencia propia sino por referencia directa de los autores de los hechos. Su valoración debe hacerse conforme a las normas de la sana crítica. La autoridad responsable estimó que los testigos no fueron de oídas y concedió crédito a los que sobre los hechos debatidos depusieron. Su valoración de la testimonial fue legal porque "los testigos pueden conocer los hechos, bien por ciencia propia, por haberlos visto u oído..., o bien por causa ajena, por haberlos oído a quién de ellos, tenía ciencia propia...". La declaración testifical más segura, es la del testigo que conoce los hechos por ciencia propia; mas nuestro sistema basado en la libre apreciación, no puede rechazar la prueba de hechos conocidos por el testigo, en razón de otra causa"⁵⁷.

"TESTIGOS DE OÍDAS. APRECIACIÓN DE SUS DECLARACIONES.-Los testigos pueden conocer los hechos, bien por ciencia propia, por haberlos visto u oído, o bien por causa ajena. Por haberlos oído a quien de ellos tenía ciencia propia. La declaración testifical más segura, es la del testigo que conoce los hechos por ciencia propia; mas nuestro sistema basado en la libre apreciación, no puede rechazar la prueba de hechos conocidos por el testigo, en razón de otra causa. El juez, que va recogiendo todos los elementos de prueba, pondrá especial cuidado en averiguar el porqué son conocidos del testigo aquellos hechos, por él referidos, sin que pueda el juez rechazar los que aquél alegare, haciendo constar que no le son conocidos de ciencia cierta"⁵⁸.

Testigo idóneo es aquél que en razón de sus condiciones personales y por el conocimiento que de los hechos controvertidos tiene, es digno de fe en su declaración. **Testigo abonado** es el que no tiene tacha legal. Testigo falso es aquél que maliciosamente falta a la verdad en su testimonio.

Para el desahogo de la prueba testimonial, establece el artículo 232 del Código Fiscal de la Federación, se requerirá al oferente para que presente a los testigos y cuando éste manifieste no poder presentarlos, el Magistrado instructor los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale.

Asimismo establece que cuando los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala, se podrá desahogar la Prueba mediante exhorto, previa calificación hecha por el Magistrado instructor del interrogatorio presentado,

⁵⁷ Tercera Sala. Boletín 1960, pág. 572.

⁵⁸ 3a Sala Séptima Época, Volumen 37, Cuarta Parte, pág. 35.

pudiendo repreguntar el Magistrado o juez que desahogó el exhorto. El exhorto en cuestión podrá ser dirigido a algún juez o magistrado del Poder Judicial de la Federación o de algún Tribunal Administrativo Federal.

Antes de empezar el interrogatorio debe tomarse al testigo la protesta de conducirse con verdad y ser advertido de las penas en que incurre el que se produce con falsedad. Acto seguido se procederá a tomar las generales del testigo y además se le preguntará si es pariente consanguíneo o a fin de alguna de las partes, y en qué grado, si tiene interés directo en el pleito o en otro semejante, y si es amigo íntimo o enemigo de los litigantes.

A continuación se procederá al interrogatorio respectivo. Cuando sea más de un testigo, se examinarán por separado y sucesivamente, sin que unos puedan presenciar el de los otros.

Para el examen de los testigos no es necesario que el oferente presente el interrogatorio por escrito. Las preguntas se formulan oralmente por el Magistrado instructor, por las partes o sus abogados. Sólo deberá presentarse en forma escrita cuando se pida testimonio a las autoridades, las cuales lo rendirán por escrito sin comparecer a la audiencia respectiva, y, también, cuando el testigo o los testigos residan fuera de la sede de la Sala Regional respectiva. Para el examen de estos testigos se libraré exhorto al tribunal o juzgado que ha de practicar la diligencia, acompañando copia de los interrogatorios, de la oferente y de su contraparte, en pliego cerrado, previa la calificación correspondiente.

En todos los casos, para que sean legales, las preguntas y repreguntas que han de formularse a los testigos, han de estar concebidas en términos claros y precisos, deberán estar relacionadas directamente con los hechos controvertidos, procurando que en una sola pregunta no se contemple más de un hecho o circunstancias diferentes, y además deberán estar formuladas en forma afirmativa; las que no cumplan tales requisitos serán desechadas de plano.

Las respuestas del testigo se harán constar en autos, en forma que, al mismo tiempo, se comprenda en ella el sentido o términos de la pregunta

formulada; sólo en casos especiales el tribunal puede autorizar que primero se escriba textualmente la pregunta y, a continuación, la respuesta.

Cuando el testigo no hable castellano, rendirá su declaración por medio de intérprete, nombrado por el tribunal. El testigo puede solicitar que además de asentarse su declaración en español, se haga en su propio idioma.

En el caso de que el testigo deje de contestar algún punto, haya incurrido en contradicción, o se haya expresado con ambigüedad, pueden las partes llamar la atención del juzgador para que, si lo estima conveniente, exija a aquél las respuestas y aclaraciones que procedan.

El tribunal tendrá la más amplia facultad para hacer, a los testigos y a las partes, las preguntas que estime conducentes a la investigación de la verdad de los hechos litigiosos, así como para cerciorarse de la idoneidad de los testigos.

Los testigos están obligados a dar la razón de su dicho, es decir, explicar el porqué les consta lo que están declarando; respecto de las respuestas que no le lleven en sí, el tribunal deberá exigirlas.

Una vez concluida la declaración deberá, al pie de ella y al margen de las hojas que la contengan, firmarse por el testigo, después de haberse leído o de que la lea por sí mismo. Pero si no quiere, o no sabe o no puede leer, la declaración será leída por el secretario, y si no quiere, no sabe o no puede firmar, imprimirá su huella digital si puede y quiere hacerlo, de todo lo cual se hará relación motivada en autos.

Una vez firmada la declaración no podrá variarse ni en la substancia ni en la redacción.

Respecto de la forma del interrogatorio, Cipriano Gómez Lara, nos dice:

*"Si en la prueba confesional..., la forma para absolver las posiciones es que haya una respuesta categórica sobre el hecho sobre el cual se interroga, con un sí o un no respecto de la misma, **en la prueba de testigos esto no es así. No se le pide al testigo que diga sí o no respecto de algo, sino más bien si le consta, si sabe algo. Debe ponerse atención en la diferencia de la forma de la pregunta en la prueba confesional y en la prueba de testigos. En la confesional se le dirá al absolvente: "diga usted si es cierto, como lo es, que***

conoce a Juan Pérez", la respuesta puede ser sí o no. **En la prueba testimonial, la pregunta respecto de un hecho similar será: ¿es cierto que usted conoce al señor Juan Pérez?"**⁵⁹.

"En el interrogatorio al testigo, inclusive hay más libertad al formular las preguntas, es más abierto, se pueden preguntar más cosas. Porque no necesariamente son hechos propios del que declara, como en la prueba confesional, sino simplemente deben ser cualesquiera hechos que le consten al testigo."

2.6.4.5 La Inspección o Reconocimiento Judicial.

La inspección o reconocimiento judicial es un medio de prueba que consiste en el examen o comprobación directa del juzgador, de personas, cosas u objetos, que le permitan aclarar o fijar los hechos controvertidos que no requieren conocimientos técnicos especiales.

A esta prueba también se le conoce con el nombre de *"inspección ocular"*, término que resulta impropio ya que la misma no se circunscribe a la observación de la materia sobre la cual recae el examen por el sentido de la vista, sino que su campo de aplicación se extiende a todos los sentidos *"...que, aunque se ha pensado que son básicamente cinco, la psicología, la ciencia médica, nos puede explicar que ello no es cierto, que no hay solamente cinco sentidos. Los cinco sentidos básicos efectivamente, son el oído, la vista, el tacto, el olfato y el gusto, pero esos no son todos. Existen, por ejemplo, el sentido del equilibrio o el de la temperatura, etc. Así se puede llevar al juez, no solamente para que mediante el olfato perciba determinada sensación que quizás es molesta o está causando daños a los habitantes de una casa o que vaya y oiga el tremendo ruido que se está produciendo por unas máquinas sino, también lo podemos llevar para que se coloque en un lugar y sienta qué vibración o qué frío o qué calor se sufre. El juez de este modo percibirá por sí mismo, cuál es la temperatura y la molestia de esa temperatura y la vibración y lo que ella implique o signifique"*⁶⁰.

⁵⁹ Ob. Cit., Pág. 115.

⁶⁰ GÓMEZ LARA. *cit.*, Pág. 107.

En los términos establecidos por el artículo 161 del Código Federal de Procedimientos Civiles, la inspección judicial es de dos tipos: a petición de parte y de oficio. A petición de parte es cuando alguna de las partes contendientes lo solicita, en cambio, es de oficio cuando el propio juzgador, sin que las partes la hayan ofrecido, ordena su desahogo.

En la exposición de motivos del Código Procesal aludido se señalan los razonamientos que tuvo el legislador para clasificar la inspección judicial de esta forma, la cual en su parte conducente establece; *"La pertinencia de la prueba es conveniente dejarla tanto a discreción de las partes como de los jueces, porque, si aquéllas tienen interés en que se conozca la verdadera situación debatida, igual lo tienen los segundos, para poder cumplir su cometido, con el mínimo peligro de error; y precisamente puede un tribunal observar que se disiparían sus dudas con sólo practicar un simple reconocimiento, en el que tal vez las partes no hubiesen pensado..."*

En el desahogo de la inspección judicial, son dos las garantías de las partes que el juzgador debe observar: la publicidad y la discusión, para que la misma sea válida.

Conforme a la primera, el magistrado instructor deberá citar a las partes para que comparezcan el día, en la hora y el lugar designado para la realización de la diligencia de inspección.

La segunda, es una consecuencia de la publicidad, implica que las partes que asistan a la inspección, por sí mismas o por medio de sus abogados, puedan hacer las observaciones que estimen convenientes.

De no cumplirse con tales formalidades, la doctrina ha considerado que la prueba en comento se convierte en conocimientos privados del juzgador, los cuales carecen de eficacia jurídica puesto que no es suficiente que aquél adquiera un conocimiento exacto de los hechos controvertidos, como lo pueden hacer las partes, sino que es menester que esa convicción se realice con las formalidades y procedimientos establecidos por la ley.

"De aquí que si un tribunal colegiado, o uno de sus miembros, o el juez único, sin que una resolución judicial ordene el reconocimiento, se trasladase privadamente al lugar controvertido para procurarse conocimientos que le falten, y se valiere después de los resultados de esta inspección privada para decidir, la sentencia sería nula cuando los fundamentos de la misma resultasen de los conocimientos de hechos adquiridos de aquel modo ilegítimo"⁶¹.

Sin embargo, la comparecencia de las partes no es indispensable para la validez de la inspección siempre y cuando se les hubiera citado legalmente, ya que el artículo 163 del Código Federal de Procedimientos Civiles, establece que en la diligencia se levantará acta circunstanciada, que firmarán los que a ella concurran.

En dicha acta deberá hacerse constar la fecha, hora y lugar en donde se actúe, así como los objetos, cosas o personas que hayan sido observadas, las personas que hayan comparecido a la diligencia, y la descripción pormenorizada de lo observado por el juzgador.

En cuanto al lugar en donde deberá efectuarse la inspección, el Código Procesal Federal, de referencia no precisa dónde debe efectuarse, ya que como se asentó en la exposición de motivos de tal ordenamiento *"...porque existen objetos que pueden llevarse sin dificultad y sin daños al tribunal, en tanto que otros, por su volumen o las condiciones de su especial naturaleza, no es prudente o es imposible trasladarlos a la presencia judicial; por esto, son los tribunales quienes deben decidir si el objeto les ha de ser llevado para su examen, o si ha de trasladarse el personal al lugar en que se encuentren, para la práctica de la diligencia"*.

En cuanto a quién deberá realizar la inspección, la ley no establece que sean los Magistrados que integran la Sala Regional los que deben efectuarla, sino que, en caso de que la diligencia tenga que realizarse en el local de la Sala respectiva, corresponderá al Magistrado instructor su realización, pero si la diligencia ha de efectuarse fuera del local aludido, el Magistrado instructor podrá

⁶¹ *Lessona, citado por Briseño Sierra, Ob. Cit., Pág. 522.*

encomendar al Secretario o al Actuario de la Sala la efectúe, según lo disponen los artículos 41, fracción III, y 42, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Pero en caso de que la diligencia correspondiente tenga que realizarse fuera del lugar de la residencia de la sala regional respectiva, podría encomendarse su realización con base en el principio de cooperación judicial por medio de exhorto, a otra Sala del Tribunal Fiscal o bien al Juez de Distrito, dependiendo de cuál de ellos se encuentre más cercano al lugar designado para la diligencia.

No obstante que la inspección, por regla general, se encamina a la fijación de hechos que no requieren conocimientos técnicos especiales, es posible que en ocasiones sea necesaria la asistencia de algún especialista que auxilie al juzgador al conocimiento de la verdad sobre los puntos litigiosos, para lo cual será indispensable que en forma anexa a la inspección, el Magistrado instructor ordene el desahogo de la pericial respectiva, aunque las partes no la hayan ofrecido, nombramiento que recaerá entre los peritos que se encuentran adscritos a la Sala respectiva.

Lo anterior fue considerado por el legislador del Código Procesal Federal, pues en su exposición de motivos señala: como el examen judicial, para ser eficiente, no ha de versar sobre cuestiones de orden técnico, sólo está indicada la presencia de las partes, para que puedan suministrar al tribunal los informes que les pida, y le faciliten la práctica de la diligencia; pero, si, aparte de los datos susceptibles de simple apreciación judicial, se ofrecen complicaciones de orden profesional, que el tribunal comprenda que no podrá apreciar debidamente sin el auxilio pericial, aunque esta última prueba no se haya ofrecido por los interesados, puede, en efecto, de oficio ordenarse, en uso de las facultades concedidas por los artículos 79 y 80, sin que las partes puedan pretender nombrar peritos para el caso, porque sólo tienen el poder y el deber de hacerlo cuando se trate de pruebas ofrecidas por ellas, en atención a que, sólo entonces, ellas fijan los cuestionarios que han de someterse a los peritos, y, en cambio, en

el caso que se estudia, es el tribunal el que fija los puntos respecto de los cuales requiere el auxilio pericial.

El resultado de la pericial también deberá asentarse en el acta que se levante con motivo de la inspección, a la que podrá agregarse, cuando lo soliciten las partes, los planos o las fotografías que se tomarán del lugar u objeto inspeccionados.

2.6.5. Valoración de Pruebas.

Conforme al artículo 234 del Código Fiscal de la Federación, la valoración de las pruebas se hará a través de un sistema mixto. En la fracción I, se establece un valor determinado por la ley para las probanzas que en ella se mencionan; en la fracción II se deja a la prudente apreciación de la Sala juzgadora las probanzas a que se refiere.

La primera forma se conoce en la doctrina como prueba tasada, conforme a la cual es la ley la que determina el grado de eficacia de la prueba. En el segundo, que la ley llama prudente arbitrio del juez, también conocido como de la "sana crítica", o de la prueba razonada, el juzgador determina el grado de eficacia, ya que conforme a este sistema, *"El juez tiene una enorme libertad para calificar o para valorar la prueba, pero esa libertad se le concede dentro de las reglas de la lógica y con la obligación que, de todas suertes le está impuesta por el artículo 16 de la constitución política, de motivar y fundar su valoración. Esa motivación y esa fundamentación, precisamente, se cumplen en la sana crítica o en el prudente arbitrio, porque es necesario que el juez razone la prueba o razone la circunstancia que hace que esa prueba sea para él definitiva o tenga determinado sentido. El juez debe razonar, tiene libertad para apreciar la prueba, pero dentro de ciertas reglas de lógica. Es decir no con arbitrariedades ni mucho menos tampoco con lo que se ha llamado la prueba o apreciación de la prueba en conciencia que aunque se postula en sistemas como el de la justicia de paz y*

en el Derecho del trabajo, ya la jurisprudencia ha determinado que la prueba en conciencia no puede entenderse en el sentido de que el juez calle y guarde para sí los argumentos de valoración, los cuales de acuerdo con nuestro sistema jurídico no está legitimado para callar u ocultar. El juez debe exponer, debe expresar y debe estructurar dentro de la más rigurosa lógica jurídica todos los argumentos y todos los razonamientos para cumplir con la regla del prudente arbitrio, de la sana crítica o de la prueba razonada, que además llevan al juzgador a cumplir con el precepto constitucional ya citado de fundar y de motivar todas sus resoluciones"⁶².

Así, dicha valoración se hace, no dentro del procedimiento probatorio, sino fuera de él, al momento de dictarse la sentencia.

Conforme al precepto aludido, tendrán pleno valor probatorio la confesión expresa de las partes, bien se haga al contestar la demanda, absolviendo posiciones, o en cualquier otro acto del proceso; las presunciones legales *juris et de jure* (que no admiten prueba en contrario); los hechos legalmente afirmados por la autoridad, en documentos públicos, pero si en éstos se contienen declaraciones de verdad o manifestación 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.

Por último, también tienen pleno valor probatorio los actos de comprobación de las autoridades administrativas, respecto de los hechos que consten en los actos respectivos.

En consecuencia, quedarán al prudente arbitrio de la Sala las demás pruebas, como son: la pericial, la testimonial, las presunciones *juris tantum*, los documentos privados, la prueba científica, la confesional ficta, el reconocimiento judicial.

Sin embargo, el sistema de la valoración referida no es absoluto, ya que dicho artículo 234 faculta a la Sala a valorar las pruebas sin sujetarse al orden

⁶² GÓMEZ LARA. *Ob. Cit.*, Pág. 117.

precitado, cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de la presunciones formadas, logre adquirir una distinta convicción acerca de los hechos del litigio, debiendo únicamente fundar razonadamente en su sentencia tal consideración.

2.7. LOS ALEGATOS Y CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN.

2.7.1. El Cierre de Instrucción en el Juicio Contencioso Administrativo.

2.7.1.1. La Substanciación del Juicio.

Para el cierre de la instrucción, en el Capítulo VIII del Código Fiscal de la Federación, el artículo 235, textualmente establece:

"Artículo 235. El magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia. Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa".

Como se aprecia, tiene diversas particularidades que es necesario analizar. Tenemos que iniciar por comentar lo que significa la conclusión de la substanciación del juicio, que implica que ya no tiene que haber ninguna diligencia pendiente de realizar, como el desahogo de alguna prueba, la resolución de algún recurso, la tramitación de algún incidente, dictar el acuerdo de domicilio en el caso de ejercicio de la facultad de atracción, pruebas supervenientes.

De esta forma, cuando existe una suspensión que no se haya levantado por cualquier motivo, o cualquier cuestión pendiente que impida la resolución del juicio, no se podrá dar término para presentar alegatos, toda vez que, en caso de que falte algo, quiere decir que todavía no se ha concluido la tramitación del

expediente y que, como resulta obvio, no se puede cerrar la instrucción del juicio, ya que no se podría resolver éste.

Se recomienda a los señores Secretarios de Acuerdos que siempre verifiquen los expedientes para evitar tener que regularizar algo cuando se está elaborando el proyecto de sentencia.

2.7.1.2. Término para Formular Alegatos.

De la misma forma, antes de cerrar la instrucción y una vez diligenciado todo, se tiene que conceder el término a las partes para formular alegatos, toda vez que si no se les concede, como veremos más adelante se les estaría dejando en estado de indefensión, además de que se estaría cometiendo una violación procesal que tarde o temprano se tendrá que regularizar, como se establece en los siguientes criterios:

*“ALEGATOS. SI NO SE CONCEDE TÉRMINO A LAS PARTES PARA FORMULARLOS ES INCORRECTO EL CIERRE DE INSTRUCCIÓN DEL JUICIO. En el artículo 235, del Código Fiscal de la Federación, se dispone expresamente que una vez transcurrida la sustanciación del juicio y que no exista cuestión pendiente que impida su resolución, el Magistrado Instructor debe dejar pasar diez días al cabo de los cuales comunicará a las partes que tienen cinco días para formular alegatos por escrito y que al vencer este plazo la instrucción quedará cerrada. De tal manera, para que se pueda tener por cerrada la instrucción de un juicio, si bien no es necesaria la declaración expresa de este acontecimiento, también lo es que antes es necesario que transcurra el aludido plazo para presentar alegatos, pues de lo contrario el cierre de instrucción, no se puede dar y si lo declara expresamente la instructora, el mismo es por demás incorrecto y en tal virtud dicha violación substancial al procedimiento debe ser subsanada, por lo que si los autos del juicio respectivo se encuentran en la Sala Superior por haber sido atraído éste, entonces lo procedente es devolver los autos a la Sala Regional Instructora para que de conformidad con el artículo 58 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletorio, regularice el procedimiento y subsane la violación cometida y, una vez que quede debidamente cerrada la instrucción, se remita de nueva cuenta el expediente a esta Sala Superior”.*⁶³

⁶³ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, año VIII, No. 86, febrero de 1995, Tesis III-PSS-425, Pág. 14.

*“PROCEDIMIENTO. DEBE REPONERSE CUANDO NO SE DA LA OPORTUNIDAD PROCESAL A LAS PARTES DE FORMULAR ALEGATOS. El artículo 235 del Código Fiscal en vigor precisa que el Magistrado Instructor, vencido el término de 10 días posteriores a que se haya acordado la contestación de la demanda o se haya resuelto cualquier incidente de previo y especial pronunciamiento, debe otorgar a las partes el plazo de cinco días para formular alegatos, vencido el cual declarará cerrada la instrucción; por tanto, si la Sala de primera instancia en forma indebida omite correr traslado a una de las partes, en relación al término que tiene para formular alegatos, ya sea notificando dicho auto en la misma fecha que emite resolución definitiva, o bien dejando de notificar el auto en cuestión, es procedente revocar la sentencia recurrida en segunda instancia para ordenar la reposición del procedimiento, con el objeto de que se respete lo ordenado en el numeral de referencia y se le conceda a las partes el plazo para formular alegatos”.*⁶⁴

*“ALEGATOS. SI NO SE CONCEDE TÉRMINO A LAS PARTES PARA FORMULARLOS ES INCORRECTO EL CIERRE DE INSTRUCCIÓN DEL JUICIO. En el artículo 235, del Código Fiscal de la Federación, se dispone expresamente que una vez transcurrida la sustanciación del juicio y que no exista cuestión pendiente que impida su resolución, el Magistrado Instructor debe dejar pasar diez días al cabo de los cuales comunicará a las partes que tienen cinco días para formular alegatos por escrito y que al vencer este plazo la instrucción quedará cerrada. De tal manera, para que se pueda tener por cerrada la instrucción de un juicio, si bien no es necesaria la declaración expresa de este acontecimiento, también lo es que antes es necesario que transcurra el aludido plazo para presentar alegatos, pues de lo contrario el cierre de instrucción, no se puede dar y si lo declara expresamente la instructora, el mismo es por demás incorrecto y en tal virtud dicha violación substancial al procedimiento debe ser subsanada, por lo que si los autos del juicio respectivo se encuentran en la Sala Superior por haber sido atraído éste, entonces lo procedente es devolver los autos a la Sala Regional Instructora para que de conformidad con el artículo 58 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletorio, regularice el procedimiento y subsane la violación cometida y, una vez que quede debidamente cerrada la instrucción, se remita de nueva cuenta el expediente a esta Sala Superior”.*⁶⁵

En juicios en los que una vez contestada la demanda o la ampliación en su caso, no queda ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, algunas ponencias acostumbran que, en el mismo acuerdo que admite la contestación o la contestación a la ampliación, se otorgue a las partes el término para presentar alegatos utilizando, entre otras fórmulas, la siguiente:

⁶⁴ Pleno, RTFF, año 11, No. 14, febrero de 1989, Tesis III-TASS-720, Pág. 102.

⁶⁵ Pleno, RTFF, año VIII, No. 86, febrero de 1995, Tesis III-PSS-425, Pág. 14.

"Hágase del conocimiento de las partes que, conforme al artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, disponen del término de cinco días para formular ALEGATOS por escrito, el cual correrá diez días después de que surta efectos la notificación de este auto."

Sin embargo, cuando sí hubo que diligenciar algo después de la contestación o de la contestación a la ampliación, según el caso, y una vez concluida dicha diligenciación, lo que procede es notificar por lista el acuerdo por el cual se comunica a las partes que, de conformidad con el propio artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, disponen del término de cinco días para formular alegatos. Es en este momento cuando resulta conveniente revisar lo que constituyen los alegatos en el contexto del juicio contencioso administrativo.

2.7.2. Los Alegatos en el Juicio Contencioso Administrativo.

Del concepto general de *"alegatos"*, en especial del *"alegato de bien probado"* podemos partir para entender lo que significan en nuestro juicio contencioso-administrativo. Por principio de cuentas, se presentan por escrito, a diferencia de lo que sucedía en los anteriores Códigos Tributarios Federales⁶⁶. Y son, según Dionisio Kaye, *"el escrito en que las partes hacen valer las razones, argumentos, doctrinas y puntos de hecho que sean favorables a sus pretensiones, se denomina alegatos"*⁶⁷. Según Carrasca, *"...sirven básicamente para desvirtuar lo dicho por la autoridad en la contestación a la demanda, por parte del actor, y son útiles, a la autoridad, para destacar los aspectos relevantes de la litis planteada en el juicio con la contestación a la demanda"*⁶⁸.

De lo anterior, podemos fácilmente apreciar el parecido a lo que la doctrina denomina *"alegato de bien probado"*, pudiendo afirmar que los alegatos,

⁶⁶ Cfr. MARGÁIN MANAUTOU, EMILIO, De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 301.

⁶⁷ KAYE, DIONISIO J., *Derecho Procesal Fiscal*, Editorial Themis, México, 1994, p.247.

⁶⁸ CARRASCO IRIARTE, HUGO, *Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal*, Editorial Themis, México, 1996, p. 209.

en el juicio contencioso administrativo permiten resumir, razonar, sintetizar y, aún sistematizar los argumentos más importantes vertidos en la demanda y en la ampliación, reiterar los fundamentos y motivos de las acciones y excepciones, así como lo administrado o probado en el desahogo de las diversas probanzas, para hacer notar al juzgador lo probado en juicio, pero sin introducir ningún elemento nuevo. En este sentido, podemos aplicar por analogía la siguiente tesis del Cuarto Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito:

*“ALEGATOS. SIRVEN PARA APOYAR LA LITIS. PERO NO ES FACTIBLE DEMOSTRAR LA FALSEDAD DE DOCUMENTOS. Los argumentos expresados en los alegatos refuerzan las actuaciones practicadas por los litigantes en el procedimiento, pero a través de ellos no es posible demostrar la ilegalidad del acto generador de la controversia o la falsedad de un documento; con los alegatos se reitera el motivo y el apoyo legal invocados para fundar la acción o . excepción, según sea el caso, así como que con las pruebas ofrecidas y desahogadas pueda dictarse la sentencia en un determinado sentido; por tanto, si durante la secuela del procedimiento no se ofreció ni se desahogó alguna prueba tendiente a demostrar la acción ejercida, o la falsedad de algún documento, los argumentos producidos en los alegatos para tal efecto, no pueden trascender, en virtud de que la falsedad debe acreditarse con la prueba pericial”.*⁶⁹

Los alegatos reiteran, explican, analizan y sistematizan lo ya expresado o probado en juicio. Con ellos, las partes pueden hacer razonar a los juzgadores respecto de por qué les asiste la razón, al insistir sobre los argumentos por los que las pruebas aportadas al juicio deben dar convicción al juzgador para decidir en su favor, haciéndole notar las incongruencias de su contraparte, reiterándole que se tiene la razón y que con las pruebas aportadas ha acreditado su pretensión.

Sin embargo, es importante hacer mención de lo que nos hacen patente Comu y Castro, de que los alegatos no constituyen otra instancia dentro del procedimiento sino sólo un medio por el cual las partes pueden argumentar lo

⁶⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VIII, julio de 1998, Pág.337.

que a su derecho convenga, tratando de desvirtuar los cuestionamientos u observaciones formuladas por su contraparte.⁷⁰

Ahora bien, el que no constituya instancia, no le resta relevancia a los alegatos, todo lo contrario, "*... habremos siempre de insistir en la importancia que reviste la exposición razonada que las partes deben hacer para demostrar, conforme a derecho, que les asiste la justicia. Para el demandante, este escrito resulta de trascendental importancia, sobre todo para tener una oportunidad más de insistir en la procedencia del ejercicio de su acción, y de sus respectivas pretensiones, pero da también, además, la oportunidad de desvirtuar por escrito las defensas de las autoridades demandadas, lo que queremos resaltar es la posibilidad del demandante, una vez conocidas las defensas de las autoridades demandadas de poder fijar la litis... y resaltar la procedencia de la acción intentada*"⁷¹.

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

2.7.3. En los Alegatos no se Pueden Introducir Elementos Nuevos a la Controversia.

Es conveniente que alertemos, que con lo que se ha expresado, no quiere decir que en los alegatos se pueda modificar la acción intentada, variar las pretensiones del escrito inicial de demanda, ni modificar los fundamentos del derecho base de la acción; ni tampoco mejorar la contestación de la demanda. No es correcto que mediante los alegatos se quieran introducir nuevos conceptos

⁷⁰ COMÚ GÓMEZ, LUIS y CASTRO HERNÁNDEZ, MIGUEL, citados por Luis Raúl Díaz González, *Medios de Defensa Fiscal. El Recurso Administrativo*, Sicco, México, 1998, Pág. 67.

⁷¹ KAYE, DIONISIO, *Op. Cit.*, Pag. 247.

de impugnación o argumentos que no se hicieron valer en la demanda o en la contestación a la demanda. El que se aceptara que se introdujeran nuevos elementos a la litis, violaría el segundo párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, el que establece que *"Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación"*.

La razón no sólo es que el Código Fiscal, lo disponga así, sino que se estaría dejando en estado de indefensión a una de las partes, al introducirse un elemento nuevo respecto del cual no pudo argumentar lo que a su derecho conviniera; y, adicionalmente se estaría permitiendo presentar nuevos argumentos en una instancia procesal inadecuada. Al respecto, nos encontramos con una serie de tesis que nos explican este razonamiento, por ejemplo:

"SENTENCIAS. NO DEBEN ESTUDIARSE LOS ARGUMENTOS NUEVOS INTRODUCIDOS AL FORMULAR ALEGATOS. De acuerdo con el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación anterior (237 del vigente) el juicio de nulidad deberá ceñirse a la litis planteada por las partes, es decir, en la sentencia se examinarán solamente los puntos controvertidos en la resolución, la demanda y la contestación, pero no aquellos que no lo hayan sido, pues de procederse así se introducirían elementos extraños a la litis, no sujetos a debate, dejándose en estado de indefensión a una de las partes al declararse la nulidad de un concepto o causal de la que no pudo defenderse, pues no estaba planteada en la demanda y favoreciéndose, indebidamente, a la otra, al suplirse la deficiencia de su queja, con lo cual se rompería el principio de equidad procesal. Por consiguiente si el actor introduce argumentos nuevos al formular alegatos, no deben examinarse en la sentencia por ser ajenos a los puntos controvertidos".⁷²

⁷² Tesis del Pleno de la Sala Superior del TFJFA, II-TASS-7947, RTFF, Año VII. No. 70. Octubre 1985, p. 313.

También los Tribunales Colegiados se han manifestado en este sentido, como se muestra con la Jurisprudencia del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

“NULIDAD, JUICIO DE. ALEGATOS. NO DEBEN INTRODUCIRSE ELEMENTOS NUEVOS A LA CONTROVERSIA. El artículo 235 del Código Fiscal de la Federación (en su texto vigente a partir del quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho), dispone que el Magistrado Instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Asimismo, dispone que los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia; y, que al vencimiento del término señalado, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción sin necesidad de declaratoria expresa. El precepto en cita no define lo que debe entenderse por el término alegato pero, dentro de la doctrina jurídica se le delimita y estudia incluso con un sentido amplio y uno estricto. Así, se aprecia que los alegatos son los razonamientos por los cuales se pretende convencer al Juez de que se tiene la razón, por un lado; y, por otro, tratándose de los «alegatos de bien probado», se dice que son aquellos razonamientos hechos después de que se han rendido las probanzas y antes de citación para sentencia, en los que esencialmente, quien los formula manifiesta las razones por las que las pruebas aportadas al juicio deben dar convicción al juzgador para decidir en su favor, arguyéndose también las incongruencias de la contraparte. En cualquiera de los dos casos los alegatos se agotan en el hecho de ser una especie de reiteración de lo manifestado dentro del juicio y de que las pruebas que obran en autos abonan a la pretensión propia. Precisamente, por estos motivos es por lo que los alegatos no forman parte de la Litis, en virtud de que no tienen por objeto el aportar argumentos ni pruebas nuevas al juicio, sino tan solo el de reiterar que se tiene la razón y hacerle patente al juzgador que con las pruebas aportadas sí se acredita la propia pretensión. En el caso específico, el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, se refiere a los «alegatos de bien probado», es decir a aquellos razonamientos que tienden a ponderar el valor de las pruebas propias ofrecidas y a impugnar las de la contraparte. Tal aserto deriva del hecho de que dichos alegatos se presentarán con posterioridad «a la sustanciación del juicio» y siempre y cuando «no exista cuestión pendiente que impida su resolución», es decir, después de que se hayan rendido las pruebas y antes de citación para sentencia. Por lo que en este sentido, debe concluirse que los alegatos a que se refiere dicho, dispositivo deben contener los razonamientos por los cuales cada una de las partes estima que con sus pruebas se abona a la propia pretensión, mientras que las de la contraparte se impugnan en su valor probatorio. En esta tesitura, si el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación citado establece que «los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia», se refiere únicamente a que los mismos, se considerarán en cuanto a los razonamientos que contengan respecto al valor de

*las probanzas propias presentadas, así como en cuanto impugnen el valor de las presentadas por la contraparte. Cuestión que excluye la consideración de los alegatos en cuanto que señalen nuevos actos impugnados, nuevos argumentos no hechos valer al presentar la demanda, o al contestarla, toda vez que, en primer lugar, el objeto de los alegatos no es el introducir nuevas cuestiones a la controversia, sino ponderar el valor de las probanzas presentadas. Así, la Sala Fiscal sólo estaría obligada a considerar los alegatos siempre y cuando lo en ellos contenido fuese propio de los mismos. Es decir, la Sala sólo considerará los alegatos en cuanto se refieran al valor de las probanzas presentadas y los razonamientos en ellos contenidos vayan dirigidos a determinar el alcance de cada una de ellas, mas en modo alguno deberán considerarlos en cuanto en ellos se introduzcan nuevos argumentos, ya que tal cuestión no es propia de los alegatos. Por otra parte, si la Sala resolviera el juicio en base a un nuevo argumento, o prueba, contenida en los alegatos de una de las partes, automáticamente estaría alterando la litis, pues se violaría el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, el cual establece que las Salas no podrán cambiar los hechos expuestos en la demanda y la contestación. A mayor abundancia, es pertinente señalar que en la exposición de motivos para la reforma del artículo en cuestión, no se encuentra ningún razonamiento relativo a los alegatos en particular, por lo que no puede asumirse que la intención del legislador haya sido la de permitir que mediante ellos se incorporen nuevos extremos a la litis. Y no puede ser de esa manera porque entonces, atendiendo al principio de equidad, sería necesario dar vista a una de las partes con los argumentos de su contraria y ello retrasaría notablemente la solución del conflicto, es decir, se instrumentaría un sistema de réplica y duplica (desaparecido del ordenamiento adjetivo civil local desde la década de los sesentas) no previsto por el Código Fiscal de la Federación”.*⁷³

Cuestión diferente, es que en los alegatos el actor manifieste que determinados aspectos de hecho o de derecho no le causan agravio y declina controvertirlos, ya que eso ayuda a centrar la litis, máxime ahora con las reformas para el 2001 al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, en el sentido de buscar resolver sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, es decir, sobre el fondo del asunto. En este sentido ya se ha inclinado el Pleno de la Sala Superior al resolver:

“AGRAVIOS EN EL JUICIO DE NULIDAD. CASO EN EL CUAL DEJAN DE TENER TAL CARÁCTER. Si el actor al formular sus alegatos expresamente manifiesta que determinados puntos de hecho o de derecho del acto impugnado

⁷³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, abril de 1996, Tesis: 1.3o.A. J/10, Pág. 253.

*inicialmente controvertidos en su escrito de demanda, no le causan agravio y por tanto deja de controvertirlos, ello da por consecuencia que al momento en que se va a emitir la sentencia definitiva éstos han dejado de constituir puntos controvertidos del acto impugnado y, por ende, la Sala del conocimiento no deberá pronunciarse sobre tales aspectos, ya que en términos de lo dispuesto en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias de este Tribunal deberán examinar los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios, mas no la de abordar el estudio de aspectos no controvertidos del acto impugnado”.*⁷⁴

Desde las reformas del año de 1988 al Código Fiscal de la Federación, el artículo 235 obliga al juzgador a tomar en cuenta el contenido de los alegatos, cuando éstos se hubiesen presentado en tiempo, situación que obviamente pone en ventaja a la parte que presente sus alegatos.⁷⁵

Respecto del alcance de los alegatos, es una constante respecto de la cual existen una serie de interpretaciones judiciales que nos aclaran que no se pueden introducir nuevos agravios o razonamientos que no se hicieron valer en la demanda o la contestación, así como, en su caso, en la ampliación a la demanda y en la contestación a ésta. Como nos dice el maestro Emilio Margáin, En los alegatos las partes no pueden sustraerse de la litis, pueden aprovecharse para resaltar la débil o nula defensa que en su contestación produjo la autoridad; en mejoramiento de la resolución que ésta hace al producir su contestación, sustrayendo de la litis; examen de las pruebas aportadas para resaltar que el derecho les asiste; invocar criterios jurisdiccionales que apoyan lo que las partes sostienen, que pueden servir de guía para el criterio que sostenga el fallo. En este sentido se inclinan las siguientes tesis:

“LITIS EN EL JUICIO DE NULIDAD. Conforme a lo dispuesto por el artículo 215 del Código Fiscal vigente, en la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. Ahora bien, cabe señalar que el actual Código Fiscal de la Federación no contempla la hipótesis legal regulada por el artículo 219 del Código Fiscal de

⁷⁴ Pleno de la Sala Superior del TFJFA, RTFF, año VIII, No. 85, enero 1995, Tesis III-PSS-407, Pág. 11.

⁷⁵ *Ibidem.*

1967 en el que se establecía que la resolución impugnada debería ser apreciada en los términos que lo fue ante la autoridad administrativa; sin embargo, el artículo 237 de dicho ordenamiento en vigor establece que las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, de donde se sigue que efectuando una interpretación armónica de los artículos 215 y 237 del Código Fiscal vigente, la autoridad en su contestación a la demanda no podrá cambiar los fundamentos de derecho dados en la resolución y, por su parte, la actora no podrá introducir en su demanda cuestiones diversas a las planteadas originalmente ante la autoridad administrativa, pues de seguirse un criterio contrario, el juzgador tendría que analizar el acto combatido a la luz de argumentos que no fueron expuestos en la propia resolución, con lo cual no se examinarían todos y cada uno de los hechos y puntos controvertidos del acto impugnado, tal como establece el artículo 237 mencionado. Por último cabe señalar que dicha regla admite la excepción relativa a cuestiones y pruebas supervenientes"⁷⁶

“LITIS EN EL JUICIO DE NULIDAD. NO FORMA PARTE DE LA MISMA EL ESCRITO DE ALEGATOS. Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación tienen la obligación de recibir la demanda, la contestación y las pruebas ofrecidas por las partes, y además la de oír y recibir los alegatos de las mismas, en la audiencia de Ley, sin embargo, no tienen la obligación de analizar argumentos nuevos dados en los alegatos, toda vez que éstos no forman parte de la litis conforme a lo dispuesto por el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación en 1967, correspondiente al 237 del Código actualmente en vigor, ya que aquélla únicamente se integra con la resolución combatida, la demanda y la contestación, y la ampliación de estas últimas, en su caso”⁷⁷.

“ALEGATOS EN EL JUICIO DE NULIDAD. NO FORMAN PARTE DE LA LITIS PLANTEADA EN AQUÉL. La litis en el juicio de nulidad se integra con los motivos y fundamentos de la resolución impugnada y con los argumentos de impugnación de la parte actora, y con la contestación a la demanda referida a esos motivos y fundamentos; y no documentos adjuntos a los mismos, toda vez que el actor no se encuentra en condiciones de controvertir una prueba que acompañó la autoridad a sus alegatos, porque no formó parte de la litis, ni la Sala a que 'estaba obligada a ordenar dar vista al actor del escrito de alegatos, porque no existe ningún precepto legal que la obligue a ello, y porque la promoción que acompañó la autoridad no tenía el carácter de prueba superveniente’.”⁷⁸

⁷⁶ MARGÁIN MANAUTOU, EMILIO, *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 301.

⁷⁷ Revisión 1425/83, visible en la RTFF de febrero de 1985, Pág. 627.

⁷⁸ Revisión 1436/83, visible en la RTFF de abril de 1985, Pág. 829.

2.7.4. Los Alegatos Deben Tomarse en Cuenta en la Sentencia.

Otro aspecto importante que se debe destacar es que, de conformidad con el artículo 235 citado, se deben de tomar en cuenta los alegatos, lo cual ha sido destacado en diversas tesis y jurisprudencias, como la siguiente Jurisprudencia del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

“ALEGATOS EN EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRACIÓN. De conformidad con el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación deberán considerar en sus sentencias los alegatos presentados en tiempo por las partes. Pero para que la omisión cause perjuicio y, por ende, se haga necesaria la reposición del procedimiento para el efecto de considerarlos en el fallo, es menester que no se limiten a repetir los mismos razonamientos que se expusieron en los conceptos de nulidad. En efecto, porque, aun cuando la Sala Fiscal responsable haya omitido hacer referencia expresa al escrito de alegatos presentado en tiempo por el actor, violando con esa exclusión el artículo 235 del Código tributario federal que obliga a las Salas del Tribunal Fiscal a tomados en consideración al dictar sus sentencias, dicha omisión no le causa agravio jurídico alguno al actor, si el escrito de alegatos es una mera reproducción de determinado concepto de nulidad, del cual la Sala ya se ocupó al dictar el fallo impugnado, puesto que en ningún momento se le deja en estado de indefensión, y a nada práctico conduciría conceder el amparo para el solo efecto de que la autoridad responsable hiciera alusión expresamente al escrito de alegatos, sin que tal alusión condujera a variar el sentido de su resolución; lo que por otro lado contrariaría el principio de economía procesal contenido en el artículo 17 constitucional”⁷⁹.

Este aspecto resulta importante puesto que de no resultar obligatorio tomar en cuenta los alegatos, entonces saldría sobrando el que se otorgara a las partes el plazo para presentarlos y se estaría dejando a las partes en estado de indefensión, por ello siempre se deben de tomar en cuenta.

⁷⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, enero de 1997, Tesis I.3º.A. J/20, p. 249.

Es evidente la necesidad para el juzgador de analizar los alegatos, puesto que pueden contener información que evite que la sentencia de fondo sea controvertida ante los Tribunales Colegiados, puesto que pueden llamar la atención respecto de algún argumento que no se haya expresado bien en los agravios, y que puede ser interpretando erróneamente. También puede ser que se resalte el que la demandada, al producir su contestación, introdujo razonamientos no expuestos en el acto impugnado o mejoró la fundamentación del mismo, o puede también ser que invoquen fallos o jurisprudencias recientes que pudieran ser de utilidad en el momento de dictar la sentencia. Por esto y para evitar que las sentencias sean controvertidas por esta causa, se tiene que hacer mención en la misma que fueron tomados en cuenta los alegatos, al momento en que se dicte la resolución.

Sin embargo, como se vio en el criterio anteriormente transcrito, hay tesis que sostienen que no es necesario que se haga mención de que se tomaron en cuenta los alegatos en la sentencia.

Es importante hacer notar que una vez notificado el término para formular alegatos, que en muchos casos, se hará por lista, el Secretario debe estar muy pendiente puesto que se deben presentar dentro del término establecido, para que puedan ser tomados en consideración en la emisión de la sentencia y si no los presentan se considere, como se verá, que se cerró la instrucción y se pueda emitir, sin más trámite la sentencia.

Respecto del cierre de instrucción, como establece expresamente el multicitado artículo 235, *"al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa"*.

En la mayoría de los casos vamos a encontrar, con que al momento de vencer el plazo de cinco días citado, presenten o no los alegatos, como establece la disposición anteriormente transcrita, no es necesario hacer declaratoria expresa de cierre de instrucción, ya que ésta opera en forma automática por disposición legal, lo cual implica que se proceda a dictar el proyecto de sentencia inmediatamente transcurrido el plazo.

Sin embargo, hay casos en los que resulta conveniente hacer esta declaratoria aunque, no existe necesidad formal de hacerla, como sería por ejemplo el caso de los juicios con características especiales, de atracción por Sala Superior conforme al artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación. Sin embargo, en esos casos, como en todos, debemos percatarnos de que se encuentran bien integrados, puesto que si no será nuestra responsabilidad subsanar los errores cometidos, ya que nos será devuelto el expediente.

“JUICIO DE NULIDAD ATRAIDO. DEVOLUCIÓN DE LOS AUTOS A LA SALA INSTRUCTORA SI NO ESTÁN DEBIDAMENTE INTEGRADOS. Artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, señala que concluida la sustanciación del juicio, si no existe cuestión que impida su resolución, se citará para alegatos y, transcurrido el plazo, quedará cerrada la instrucción; y el artículo 239 bis del propio Código ordena que los juicios de características especiales que deba resolver la Sala Superior le serán remitidos una vez que se cierre la instrucción. En consecuencia, si la Sala Regional Instructora no envía el expediente debidamente integrado por existir defecto en la sustanciación del procedimiento, el mismo deberá devolverse para que se provea lo conducente”⁸⁰.

Por último, siempre se debe de revisar muy bien que el expediente se encuentre concluido y, algo muy importante, que además se haya concluido el plazo para formular alegatos, puesto que el no esperar el plazo constituye una violación procesal que deja a las partes en estado de indefensión, dada la importancia que tienen los alegatos y que ya hemos discutido profundamente.⁸¹

2.8. SENTENCIA.

La sentencia constituye la segunda etapa del proceso, a través de la cual se pone fin al litigio y resuelve el fondo de los puntos controvertidos.

⁸⁰ Pleno, RTFF, año IV, No. 42, Junio de 1991, Tesis III-PSS-90, Pág. 32.

⁸¹ DR. MANUEL L. HALLIVIS PELAYO. Magistrado de la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Conforme a la doctrina, no toda sentencia pone fin al proceso, ya que existen las denominadas *interlocutorias*, las cuales resuelven cuestiones incidentales, que se pronuncian durante el curso del proceso, sin terminarlo.

Por otra parte, también se ha dicho que existen dos tipos de sentencias que ponen fin al proceso: las de fondo y las interlocutorias por causas de sobreseimiento.

Las primeras son aquellas que resuelven los hechos controvertidos, y que, en consecuencia, deciden cuál de las partes en pugna acreditó sus pretensiones.

Las segundas no resuelven sobre las pretensiones objeto del proceso, sino que derivan de la existencia de causas que impiden al tribunal conocer del fondo del asunto, pero que determinan la extinción del juicio.

A nivel legal no se establece tal distinción, ya que por una parte, en el Código Fiscal de la Federación, conforme a lo preceptuado en sus artículos 236 y 248, sólo constituyen sentencia las que resuelven el fondo del asunto, y a las demás se les denomina resoluciones.

Por otra parte, el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 220, clasifica las resoluciones judiciales en decretos, autos y sentencias: decretos, cuando se refieran a simples determinaciones de trámite; autos, cuando decidan cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio.

En consecuencia, la sentencia en el contencioso administrativo constituye una resolución jurisdiccional que pone fin al proceso, la cual decide sobre las pretensiones que han sido objeto del proceso, y que además constituye la meta, el resultado, tanto de las actividades de las partes como del órgano jurisdiccional.

Además, la sentencia se encuentra estructurada bajo un sistema lógico con efectos jurídicos, en razón de que en ella el juzgador efectúa un silogismo lógico, en donde la premisa mayor resulta ser la norma jurídica, aplicable al caso a debate; la premisa menor corresponde a los hechos controvertidos; y la conclusión es el sentido de la sentencia.

Pero es obvio, que esta operación lógica no se realiza de manera mecánica, ya que en primer lugar aparece el examen *prima facie* del caso a

decidir, el cual consiste en el análisis de las pretensiones del actor con el fin de decidir si es aceptado o rechazado.

Admitido el caso, se procederá al análisis de los hechos controvertidos en el cual no sólo el juez se concentra a una labor crítica sino también histórica, ya que a fin de conocer la verdad, deberá valerse de los datos aportados por las partes, oír a los testigos, cotejará documentos, se apoyará en las opiniones de especialistas en determinadas ramas del conocimiento.

Concluido el proceso de abstracción de los hechos, el juzgador procederá a la aplicación del derecho, para lo cual determinará si tales hechos se adecuan a la hipótesis normativa.

7.8.1. Requisitos de las Sentencias.

El Código Fiscal de la Federación, no contiene una disposición que establezca cuáles son los requisitos que la sentencia debe contener, lo cual no ha impedido que las Salas de Tribunal Fiscal de la Federación, al emitir sus fallos expresen una serie de datos que permite identificar los elementos formales y sustanciales que debe contener toda resolución jurisdiccional.

La doctrina ha dividido en dos los requisitos de las sentencias: Los formales y los sustanciales. Los requisitos formales se refieren a la forma de redacción y a los elementos que debe contener.

Así, el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 22, establece que las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial (la expresión del Tribunal que las dicta, el lugar, la fecha, el fundamento legal, la firma del juez, magistrado o ministro, y la autorización del secretario), una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinales, y terminarán resolviendo con toda precisión los puntos sujetos a la consideración del tribunal y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.

Las sentencias están estructuradas en cuatro secciones: a) El preámbulo; b) los resultados; c) los considerandos; y d) los resolutivos.

El tratadista Cipriano Gómez Lara,⁸² nos dice: **"El preámbulo debe contener el señalamiento del lugar y de la fecha, del que emana la resolución, los nombres de las partes y la identificación del tipo de proceso en que se está dando la sentencia. Los resultandos son consideraciones de tipo histórico descriptivo y en ellos se relatan los antecedentes de todo el asunto, con referencia a la posición de cada una de las partes, sus afirmaciones, los argumentos que han esgrimido, así como la serie de pruebas que las partes han ofrecido y su mecánica: de desahogo, sin que en esta parte el tribunal pueda analizar ninguna consideración de tipo estimativo o valorativo. Los considerandos son la parte medular de la sentencia. Aquí, después de haberse relatado en la parte de resultandos toda la historia y los antecedentes del asunto, se llega a las conclusiones y a las opiniones del tribunal, como resultado de la confrontación entre las pretensiones y las resistencias y también por medio de la luz que las pruebas hayan arrojado sobre la materia de la Controversia. Finalmente los puntos resolutivos son la parte final de la sentencia en donde se precisa en forma muy concreta si el sentido de la resolución es favorable al actor o al reo..."**

Los requisitos sustanciales no se refieren a los aspectos formales, externos o estructurales de las sentencias, sino, por el contrario, a los requisitos internos o esenciales del proceso.

Castillo Larrañaga y De Pina,⁸³ señalan que tales requisitos son: La congruencia, la motivación y la exhaustividad.

La congruencia implica la relación que debe existir entre lo aducido por las partes y lo resuelto por el juzgador.

Tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial se ha sostenido que la congruencia es de dos tipos: interna y externa. La primera consiste en que la

⁸² Ob. Cit., Pág. 129

⁸³ CASTILLO LARRAÑAGA y DE PINA. Ob. Cit., Pág. 300.

sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí. La externa consiste en que la sentencia se ocupe sólo de los puntos controvertidos.

Eduardo Pallares,⁸⁴ señala que se viola el principio de congruencia cuando en la sentencia:

- a) Se contengan resoluciones contrarias entre sí.
- b) Se concede al actor más de lo que pide.
- c) No resuelve todos los puntos controvertidos o resuelve puntos no debatidos.
- d) No decide sobre las excepciones y defensas hechas valer.
- e) Comprenda a personas que no han figurado en el proceso en sí mismas o a través de sus legítimos representantes.

El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, contempla el principio de congruencia al establecer la obligación de que en las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, deben examinarse todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado; ocupándose primero de examinar aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada; de examinar en su conjunto los agravios y las causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes; la de no anular o modificar los actos de autoridad no impugnados de manera expresa en la demanda.

Al respecto, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis visible en el informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, al terminar el año de 1980, 33 parte, pág. 115 sostiene:

"CONGRUENCIA, PRINCIPIO DE. SUS ASPECTOS. EL ARTÍCULO 229 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ES EL QUE LO CONTIENE.-El principio de congruencia (consistentemente respetado en materia civil), resulta igualmente utilizado y aplicado en todos los procesos judiciales y jurisdiccionales, y en su esencia está referido a que las sentencias deben ser congruentes no sólo consigo mismas, sino también con la litis tal y como quedó formulada por medio

⁸⁴ EDUARDO PALLARES. *Ob. Cit.*, Pág. 624.

de los escritos de demanda y contestación. Sostienen los jurisconsultos que hay dos clases de congruencia, la interna y la externa. La primera, que es la que se refiere al asunto sometido a la consideración de este tribunal, consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí o con los puntos resolutiveos. La congruencia externa exige que la sentencia haga ecuación con los términos de la litis. Ambas congruencias se contemplan en el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación... Luego entonces, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, deben observar en todas las sentencias el principio de congruencia, lo cual estriba en que al resolver la controversia lo hagan atento a lo planteado por las partes respecto de la resolución, la demanda y la contestación, sin omitir nada, ni añadir cuestiones hechas valer por los que controvierten, además, sus sentencias no deben contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutiveos."

Por su parte la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en la tesis visible en la revista de dicho tribunal, número 65, segunda época, año VI, mayo de 1985, página 901, ha sostenido:

"SENTENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DEBE CUMPLIR CON EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA.-Conforme a lo previsto en el artículo 237 del vigente Código Fiscal de la Federación, las sentencias de este tribunal deben dictarse conforme a derecho, cumpliendo el principio de congruencia, lo que significa que además de resolver los puntos controvertidos por las partes, deben pronunciarse los correspondientes puntos resolutiveos en forma congruente con los razonamientos que determinaron la confirmación de la resolución impugnada o su anulación lisa y llana, o bien precisar los efectos de dicha nulidad."

El segundo de los requisitos, la motivación, no exclusiva de las sentencias, sino que constituye una garantía que tiene todo gobernado, consagrada en el artículo 16 constitucional, el cual obliga a toda autoridad, incluyendo a las jurisdiccionales, a "*fundar y motivar*" los actos que emitan, por el simple hecho de causar molestias a los particulares en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones. En consecuencia, la motivación de la sentencia consiste en la obligación del tribunal de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución.

La motivación, que también incluye la fundamentación, de la decisión, es una declaración de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado al órgano jurisdiccional a la emisión de la sentencia. Por lo tanto, constituye el presupuesto o razón de la sentencia, su fundamentación fáctica y jurídica en que el juzgador sostiene la legalidad de su decisión.

El principio de motivación, también se encuentra regulado por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, pues además de establecer la congruencia de las sentencias, establece que éstas deberán fundarse en derecho.

El que las sentencias se funden en derecho implica que no sólo debe tomarse en cuenta la ley, sino que también podrá hacerse uso de la interpretación, de la integración, de la analogía, de los principios generales de derecho, de la doctrina, de la jurisprudencia.

Es decir, este precepto establece un contenido amplio al término "*derecho*", acogiéndose ahí al mandato constitucional previsto en el artículo 14, que establece que la sentencia que se emita debe "*ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho*".

La justificación de la interpretación de las normas jurídicas, obedece a que el juzgador no puede dejar de resolver una controversia, aún cuando no haya norma expresamente aplicable, por la existencia de lagunas jurídicas, ya que presentándose esta situación es válida la aplicación de cualquier método de interpretación e inclusive la integración por analogía, de mayoría de razón, o bien apegada a los principios generales de derecho.

Así, en la resolución plenaria de 23 de junio de 1945, dictada en el expediente 3496/942 (visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, año IX, número 97 al 108, enero a diciembre de 1945, págs. 14 Y 15) el Tribunal Fiscal de la Federación, sostuvo que dicho tribunal "*Está facultado para resolver los casos concretos sometidos a su consideración, no previstos expresamente en la ley, usando las medidas de interpretación que autorizan los mismos ordenamientos legales, así el artículo 14 constitucional prescribe que en el caso*

de que la ley sea oscura o dudoso su texto, u omisa, debe echar mano de todos los recursos que el arte de interpretación le ofrece (interpretación histórica, lógica y sistemática) y si agotadas éstas le revela que el caso sometido a su decisión no está previsto, el tribunal tiene la obligación de colmar la laguna fundando su sentencia en los principios generales de derecho."

Más recientemente, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, al resolver la revisión N° 35173, sostuvo la tesis que a continuación se transcribe, la cual se encuentra visible en la hoja informativa del mes de agosto de 1989, pág. 27.

"DOCTRINA. PUEDE FUNDARSE EN ELLA UNA SENTENCIA. Si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación, es un Tribunal de Derecho, sin embargo, cuando la leyes obscura y se trata de precisar conceptos jurídicos, puede hacerlo auxiliándose de la Doctrina, si le resultan convincentes las consideraciones que toma de ella."

Por su parte, *"La exhaustividad es consecuencia necesaria de los dos principios anteriores. En efecto, una sentencia es exhaustiva, en la medida "que haya tratado todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar ninguna. Es decir, el tribunal al sentenciar debe agotar todos los puntos aducidos, por las partes y referirse a todas y cada una de las pruebas rendidas. La sentencia no será exhaustiva cuando deje de referirse a alguna prueba; en otras palabras, al dictar una sentencia debe tenerse mucho cuidado de examinar, agotándolos todos, los puntos relativos a las afirmaciones y argumentaciones de las partes y a las pruebas rendidas"⁸⁵.*

Este principio de exhaustividad en la mayoría de las ocasiones no se agota, pues se ha sostenido que con base en el principio de economía procesal, encontrándose fundada alguna causal de anulación, en nada variaría el sentido del fallo al hecho de que se analizaran otros argumentos de impugnación.

⁸⁵ CIPRIANO GÓMEZ LARA. *Ob. Cit.*, Pág. 131.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la tesis visible en la Revista de dicho Tribunal, 2ª Época, Año VI, núm. 66, junio de 1985, pág. 1084, ha sostenido lo siguiente:

*“TEORÍA Y PRÁCTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
"SENTENCIAS. ORDEN LÓGICO EN EL ESTUDIO DE LAS CAUSALES DE ANULACIÓN.- El artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, en vigor enumera las causales de anulación de una resolución dentro de un orden lógico, es decir, que de encontrarse fundada una causal por vicios de forma o violación en el procedimiento se excluye el análisis de las causales esgrimidas en cuanto al fondo. Por ello, las Salas de Primera Instancia antes de estudiar si las resoluciones impugnadas incurren o no en violaciones en cuanto al fondo, deben analizar primeramente las cuestiones relativas a violaciones formales o de procedimiento que les fueron planteadas y si estas últimas resultan fundadas, deberá abstenerse de estudiar las cuestiones relativas al fondo, pues aun en el supuesto de que las mencionadas en último término resultaren fundadas, en nada variarían la nulidad decretada por haberse acreditado la violación formal o de procedimiento en que incurrió la autoridad demandada.”*

Idéntico criterio sigue el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la jurisprudencia que se cita a continuación.

"SENTENCIAS FISCALES. ORDEN LÓGICO EN EL ESTUDIO DE LAS CAUSALES DE ANULACIÓN.-El artículo 238 del Código Fiscal de la Federación enumera las causales de anulación de una resolución fiscal o de un procedimiento administrativo, dentro de un orden lógico, en tanto que el estudio de la causal anterior excluye el análisis de las siguientes para decretar, cuando sea procedente, la nulidad del acto o del procedimiento administrativo impugnado, por lo que las Salas Fiscales, antes de resolver que los proveídos combatidos carecen de las formalidades que legalmente deben revestir, analizarán la causal relativa a la competencia de la autoridad emisora ya que dicha cuestión es de análisis preferente, y en caso de que dicha causal resulte ineficaz para declarar la nulidad de los proveídos, entonces deberán proceder en el orden indicado por el referido precepto legal, al estudio de las restantes causas de anulación que se aduzcan para resolver en la forma que legalmente procede”.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.-Número 67.-Julio de 1993.-Página 33.

Sin embargo, tal criterio dejó de ser aplicable actualmente, por las reformas hechas al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, por el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Disposiciones de tal ordenamiento, así

como la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y Ley Federal de Instituciones de Fianzas, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación, el 5 de enero de 1988, que en su segundo párrafo establece la obligación de las salas del citado tribunal a resolver todos y cada uno de los conceptos de nulidad que se hagan valer por omisión de formalidades o de violación de procedimiento, a pesar de que se hubiere considerado fundado alguno de ellos.

Tal reforma tuvo como finalidad la prontitud en la impartición de justicia, lo cual sólo sería posible abreviando el proceso, al establecer como obligación el examinar en forma completa las cuestiones planteadas, pues tal y como se expresa en la exposición de motivos del derecho aludido *"El sistema actual se caracteriza por la diversidad de defensas que establecen para las partes y a la posibilidad legal de que mediante el reenvío se repita excesivamente la sustanciación de procedimientos a la emisión de resoluciones, lo que produce, además, un exceso de instancias procesales susceptible de alcanzar hasta siete instancias diferentes"*.

Con la modificación efectuada a este artículo mediante el Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación, del 15 de diciembre de 1995, el sistema antes descrito también ha sido abandonado, en virtud de que ahora tal precepto en su segundo párrafo establece que: *"Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana."*

De acuerdo con lo anterior, el sistema actual va encaminado a dar mayor seguridad jurídica al actor, en cuanto que se busca que la sentencia establezca en definitiva la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, evitando con ello el constante reenvío a la autoridad para que corrija las violaciones de forma o de procedimiento y asimismo la constante impugnación de los actos de autoridad.

En el caso de que no existieran causales de ilegalidad que lleven a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, y sólo existan dichas causales por omisión de los requisitos formales o por violación de procedimiento,

la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, en la que se haya radicado el juicio al dictar su fallo respectivo deberá ser para efectos en los términos del último párrafo del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, señalando a la autoridad demandada todas las violaciones formales o de procedimiento que resulten fundadas, a fin de que emita su nuevo acto subsanando todas y cada una de las irregularidades que hubieran sido materia de controversia.

En dicha sentencia la sala deberá señalar en qué forma las citadas violaciones afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución impugnada, asimismo deberá indicar los términos conforme a los cuales la demandada debe dictar su resolución, salvo que se trate de facultades discrecionales.

En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

2.8.2. Momento de Producir la Sentencia.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 236 del Código Fiscal de la Federación, el momento de producir la sentencia es después del cierre de instrucción del juicio, dentro del plazo de sesenta días contados a partir de aquél en que se produzca dicho cierre.

Para tal efecto, el Magistrado instructor deberá elaborar un proyecto de sentencia, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción, el cual será sometido a consideración de los demás Magistrados integrantes de la sala.

Para su validez, las sentencias deberán emitirse, en forma colegiada por los Magistrados integrantes de la sala regional respectiva. Se dice que un acto es colegiado cuando expresa la voluntad del órgano que lo emite, pero esa voluntad se forma por la concurrencia de dos o más de los integrantes del órgano

respectivo, que realizan la misma función y están colocados en un mismo nivel, decidiendo por liberación, y en ocasiones por votación⁸⁶.

Por tal motivo, cuando la mayoría de los Magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el Magistrado disidente podrá optar por cualquiera de las siguientes opciones: a) limitarse a votar contra el proyecto; o b) formular voto particular razonado, que deberá ser presentado en un plazo que no exceda de diez días.

En el caso de que el proyecto no fuera aceptado por los otros Magistrados de la sala, el Magistrado instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría, y el proyecto podrá quedar como voto particular.

Para el caso de que transcurridos los plazos señalados no se hubiere dictado sentencia, conforme a lo preceptuado por el diverso 240 del Código aludido, las partes podrán formular ante la sala superior, **excitativa de justicia**.

La excitativa de justicia, es una institución propia del contencioso administrativo federal mexicano, la cual reviste el carácter de una queja que pueden hacer valer las partes ante el Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación.

Dos son las causas por las que procede la excitativa de justicia:

1. Cuando el Magistrado instructor no formula el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de instrucción.
2. Cuando la sala respectiva no hubiere dictado la sentencia correspondiente, a pesar de existir el proyecto del Magistrado instructor.

En el primer caso, recibida la excitativa, el Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación solicitará informe al Magistrado instructor que corresponda, el cual lo rendirá por escrito en un plazo de cinco días.

Transcurrido dicho plazo, con o sin informe, el Presidente dará a conocer la excitativa de justicia al Pleno del Tribunal, el cual, de encontrada fundada,

⁸⁶ LUIS HUMBERTO DELGADILLO. *Elementos de Derecho Administrativo*, Editorial porrua, México Pág. 79.

otorgará un plazo que no excederá de quince días para que el Magistrado instructor formule el proyecto respectivo.

En caso de que no cumpliera con dicha obligación, será sustituido por el Secretario de Acuerdos que designe dicho Pleno, según lo previsto en el artículo 16, fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal.

En el segundo supuesto, promovida la excitativa, el informe aludido se solicitará al Presidente de la Sala o sección respectiva para que lo rinda dentro de un plazo de tres días y se dará cuenta al Pleno, él que en el caso de estimar fundada la excitativa, concederá un plazo de diez días a la Sala o sección, para que dicte la sentencia; en el caso de que ésta no lo haga se podrá sustituir a los Magistrados renuentes o cambiar de sección.

Cuando un Magistrado en dos ocasiones hubiere sido sustituido con motivo de la excitativa de justicia hecha valer, el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá poner el hecho en conocimiento del Presidente de la República.

2.8.3. Causas de Sobreseimiento.

El sobreseimiento es el acto procesal que da por terminado el juicio sin resolver el fondo del asunto, por presentarse causas que impiden al juzgador resolver la controversia planteada.

Los efectos del sobreseimiento son dar por concluido el proceso y dejar las cosas tal y como se encontraban antes de la interposición del juicio.

Esta potestad jurisdiccional opera ya sea que las partes la hagan valer o de oficio. Tanto la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han sostenido reiteradamente que las causas de sobreseimiento, por ser de "*orden público*", deben estudiarse de oficio por el juzgador sea que las partes las aleguen o no.

El artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, enumera como causas de sobreseimiento, las siguientes:

- I. *"Por desistimiento del demandante.*

- II. *Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia.*
 - III. *En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.*
 - IV. *Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.*
 - V. *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.*

La fracción I de este precepto contempla el sobreseimiento por desistimiento del actor. Por desistimiento se entiende la renuncia a la acción intentada, para que el juzgador emita sentencia de fondo. Esta renuncia debe realizarse en forma expresa, sin que pueda deducirse por presunciones.

La renuncia a la acción, por desistimiento, implica que el actor ha dejado de tener interés jurídico en su pretensión y que, obviamente, se presenta posteriormente a la presentación de la demanda; por tal motivo, es distinta a la contemplada en la fracción I del artículo 202 del propio ordenamiento, en la cual la falta de este interés es preexistente al ejercicio de la acción.

El artículo 36, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, otorga facultades al Magistrado instructor para sobreseer el juicio, antes del cierre de instrucción, cuando el actor se desiste de la demanda o cuando se revoque la resolución impugnada.

Para que proceda el desistimiento como causal de sobreseimiento del juicio no es indispensable que el demandante ratifique su escrito a través del cual manifiesta su voluntad de no seguir más con el proceso, tal y como lo sostiene el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la jurisprudencia que se cita a continuación.

"DESISTIMIENTO EN EL JUICIO FISCAL, NO ES INDISPENSABLE SU RATIFICACION.- Procede tener a la parte actora por desistida del Recurso de revisión fiscal, aunque no haya ratificado su escrito relativo, si al ser requerida para ello tampoco manifestó su interés en que se continuara la tramitación del juicio y se dejara sin efecto su desistimiento. Pues si bien en el juicio de amparo ha sido costumbre el no tomar en cuenta los escritos de desistimiento no ratificados, ello se justifica, sobre todo históricamente, por el deseo de proteger a los quejosos, especialmente a aquellos privados de su libertad ilegalmente, de la

posible presión efectuada sobre ellos para obtener que firmaran dichos escritos; pero en el juicio fiscal no hay razón para exigir que siempre sea ratificado el desistimiento para que se lo tome en cuenta, especialmente es ello así, si en el escrito relativo manifiesta que obedece y que se ha propalado un convenio con las autoridades demandadas, y éstas informan de un convenio semejante.

Jurisprudencia N° 8. Informe 1974, Tercera Parte, Colegiados, pág. 43, S.C.J.N. 7a Época, Primer Circuito, 1er. Tribunal.

La fracción II contempla el sobreseimiento del juicio por causas de improcedencia.

La regla general es que frente a una causa de improcedencia el Magistrado instructor proceda al desechamiento de la demanda, lo cual se presenta cuando ésta es notoriamente improcedente.

Pero puede suceder que aún existiendo una causal de improcedencia, el magistrado instructor no deseche la demanda, sino que la admita y llegue a producir todas sus consecuencias jurídicas; en este caso la tramitación del juicio debe darse y al momento de dictar sentencia, deberán estudiarse por la Sala respectiva las causales de improcedencia que hubieran hecho valer las partes, o bien de oficio, y dictará la sentencia interlocutoria que proceda.

La fracción II contempla el sobreseimiento por muerte del actor.

En esta disposición el legislador incurrió en el error de considerar que el juicio siempre será promovido por una persona física, olvidándose que al contencioso administrativo también tiene acceso como demandante la autoridad así como las personas jurídicas colectivas.

Por tal motivo, esta causal de sobreseimiento debió de redactarse de la siguiente manera: *"en el caso de que el particular, actor o demandado, muera, se disuelva o se liquide la sociedad, durante el juicio, si su pretensión es intransferible o si las causas de su extinción deja sin materia el juicio."*

Dado que esta causal sólo es operante cuando la pretensión del actor es intransferible o bien si su muerte deja sin materia el proceso, consideramos que

este sobreseimiento se produce por falta de interés jurídico, pues ya no existe sujeto activo debidamente legitimado a quien favorezca la continuación del juicio.

Por regla general el interés sobre la continuación del juicio a la muerte del actor, corresponde a la sucesión; ya que hay que tener presente que las obligaciones a cargo del particular no se extinguen con su muerte, sino que de ellas responde su sucesión.

Por este motivo, el procedimiento del juicio debe suspenderse cuando menos un año, a fin de que concurra el representante legal de la sucesión del particular.

La fracción IV, contempla el sobreseimiento del juicio en virtud de que la autoridad demandada deja sin efectos el acto impugnado.

Tratándose de revocación de las resoluciones administrativas, la regla general reconocida por este Código es que las autoridades no pueden revocar sus actos cuando éstos son favorables a los particulares, sin embargo, por lo que respecta de aquéllos que le son adversos, la revocación por la autoridad sí es procedente.

La revocación del acto impugnado trae como consecuencia su extinción legal y, por lo tanto, la ausencia de materia sobre la cual ha de juzgarse. También implica la desaparición de la afectación al interés jurídico del demandante, lo que lógicamente conduce a la imposibilidad jurídica de analizar el fondo del asunto, provocando, por ende, que aparezca una causal de sobreseimiento del juicio.

Cuando esta causal se haya presentado, corresponde al magistrado instructor sobreseer el juicio antes de cerrar la instrucción del proceso, pues produciéndose ésta el sobreseimiento deberá decretarse por la sala, como un acto colegiado.

La fracción V que señala el sobreseimiento en los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución de fondo, creemos que el único comentario que procede hacer es que con esto el legislador trató de que no se dejara fuera del sistema ninguna causal de sobreseimiento.

2.8.4. Las Causas de Anulación.

El artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, establece las causas por las cuales una resolución administrativa puede ser anulada. Tal precepto las establece de la siguiente forma:

- I. *“Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.*
- II. *Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.*
- III. *Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.*
- IV. *Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.*
- V. *Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades”.*

Estas causales son las que conforme al derecho francés constituyen el denominado recurso por exceso de poder, también denominado contencioso de ilegitimidad, objetivo o de anulación.

Maurice Houriou, citado por Manuel Argañarás⁸⁷, señala: *“El «exceso de poder» era en sus comienzos una noción vaga y compleja en la que había un cierto deseo de justicia y también una preocupación de orden en la Administración; pero a medida que la legalidad ha tomado cuerpo por la multiplicación de leyes y reglamentos, en el hecho el orden administrativo se ha encontrado completamente determinado por la legalidad y se ha confundido con ella; las diversas causales que pueden dar fundamento al recurso se han convertido en otros tantos casos particulares de ilegalidad, pues todas las veces que un administrador excede sus poderes, los excede de como han sido*

⁸⁷ MANUEL ARGAÑARÁS. *Ob. Cit.*, pág. 402

reglados por la ley: el vicio de incompetencia es una ilegalidad, pues todas las competencias están determinadas por la ley; el vicio de forma es una ilegalidad, pues las formas están regladas por la ley; la «desviación de poder» es una ilegalidad, pues en las leyes y los reglamentos está contenido el espíritu general de la Administración, que ha de ser únicamente la preocupación del bien público y del servicio público; y, por último, la causal de «violación de la ley y de los derechos adquiridos», es evidentemente un caso de ilegalidad..."

Ahora bien, el hecho de que este precepto contemple como causales de anulación las relativas al contencioso de anulación, no implica que el contencioso administrativo que recoge este Código tenga esa característica, pues como se ha mencionado el nuestro tiene un sistema que podríamos llamar mixto o ecléctico.

2.8.5. Efectos de la Sentencia.

Conforme a lo establecido por el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, 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, salvo que se trate de facultades discrecionales”.*

De acuerdo con esta última fracción, la sentencia para efectos tendría lugar cuando operan, como causales de nulidad, la omisión de requisitos formales, los vicios de procedimiento y, en su caso, el desvío de poder.

Con base en la naturaleza de los fallos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se ha pretendido considerarlo como un órgano contencioso administrativo de anulación ya que sólo pronunciaría sentencia de nulidad o de validez de las resoluciones impugnadas.

Tales fueron las consideraciones vertidas en la Exposición de Motivos de la Ley de justicia Fiscal, ordenamiento legal que creó dicho tribunal, la cual en su parte relativa señala:

"El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación... El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos."

Sin embargo, no se adoptó el sistema puro del derecho francés del contencioso de anulación, en el cual el fallo se constriñe solamente a declarar la nulidad del acto combatido, sino que desde su creación el tribunal fue revestido de facultades que excedieron los lineamientos de dicho contencioso, al considerar que puede indicar los términos conforme a los cuales habrá de emitirse un nuevo acto, cuando esto sea procedente.

Así, observamos que en la Exposición de Motivos del ordenamiento que creó al tribunal se establece: *"Los juicios serán en todo caso de nulidad; normalmente simples juicios declarativos (casos de oposición y de instancia de la Secretaría de Hacienda). En otros, llevará implícita la posibilidad de una condena (negativas de devolución)"*, y en el artículo 38 de dicha ley se estableció que la sentencia de nulidad, salvo los casos de reposición del procedimiento y de anulación de una resolución favorable a un particular, indicará la manera respecto de la cual debería dictar se una nueva por la autoridad.

Al abrogarse la Ley de Justicia Fiscal, el sistema de precisar las bases sobre las cuales la autoridad administrativa deberá dictar un nuevo acto, no fue suprimido por los Códigos Fiscales de la Federación, de 1936, de 1966 y el vigente, sino que se mantuvo.

En efecto, en los artículos 204, del ordenamiento aludido de 1938 y en el 230 del de 1966, también se establecía cuando la sentencia declare la nulidad, del acto impugnado, indicará las bases conforme a las cuales debe dictar la autoridad fiscal una nueva resolución, salvo los casos en que se limite a mandar a reponer el procedimiento, y cuando se limite a reconocer la ineficacia de un acto favorable al particular.

Conforme al último precepto mencionado, la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de mayo de 1995, estableció la jurisprudencia N° 174, que dice:

"SENTENCIA. CUANDO DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, DEBE SEÑALAR PARA QUÉ EFECTOS. Según lo dispuesto por el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación (de 1967) las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación que declaren la nulidad de una resolución, deben señalar los términos conforme a los cuales la autoridad demandada debe emitir su nueva resolución, salvo dos excepciones que consigna el propio artículo a saber: a) que la sentencia se limite a reconocer la ineficacia del acto en los casos en que la autoridad haya demandado la anulación de una resolución favorable a un particular, o b) que se limite a mandar a reponer el procedimiento. De acuerdo con lo anterior, y salvo las excepciones apuntadas, resulta que, en estricto derecho, el Tribunal Fiscal de la Federación, no debe emitir sus sentencias declarando la nulidad de la resolución impugnada en forma "lisa y llana", sino que debe indicar para qué efectos. Así pues, cuando se impugna una resolución que recayó en un recurso administrativo y la sentencia declara su nulidad, debe señalar que ésta es para el efecto de que la resolución anulada por ilegal sea substituida por otra que ponga fin al recurso interpuesto, el cual debe ser resuelto por la autoridad administrativa y, por consiguiente, debe concluirlo mediante una nueva resolución que reemplace a la anulación, dictada en los términos que se señalen en la sentencia."

Ahora bien, cabe señalar que el citado artículo 239 mediante el Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación, del 15 de diciembre de 1995, se modificó para ampliar los supuestos en los que resulta procedente que la sentencia precise los términos conforme a los cuales la autoridad demandada deberá dar cumplimiento a dicho fallo.

Actualmente el citado artículo 239, establece lo siguiente: 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, salvo que se trate de facultades discrecionales".*

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando hayan transcurridos los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

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.

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.

De la anterior, transcripción tenemos que la sentencia que dicten las salas del Tribunal Fiscal de la Federación, precisarán los términos conforme a los cuales la autoridad demandada deberá dictar su nueva resolución, en los siguientes casos:

- a) *Cuando la nulidad se apoye en la omisión de requisitos formales.*
- b) *Cuando la nulidad se apoye en vicios del procedimiento.*
- c) *En los demás casos, excepto cuando la nulidad se relacione con el ejercicio de facultades discrecionales.*

En los dos primeros supuestos, la nulidad será siempre para el efecto de que la autoridad emita su nueva resolución o reponga el procedimiento, según sea el caso, debiéndose precisar en la sentencia en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución impugnada, señalándose, además, los términos en que deberán ser subsanadas tales violaciones.

En el último supuesto, la facultad de las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para precisar en su sentencia los términos conforme a los cuales la autoridad demandada deberá dictar su resolución es discrecional, en cuanto que el término expresado "*podrá*", en el precepto legal de

referencia denota que el legislador consideró debería dejarse a criterio de los sentenciadores si deberían o no precisar los mencionados términos, en los casos en que la nulidad se dicte con base en que la resolución impugnada fue dictada por autoridad incompetente o por violación de la ley, por darse los supuestos de falta de realización de los hechos, por ser distintos o apreciarse de manera equivocada, o bien por haberse dictado en contravención a las disposiciones aplicadas o dejó de aplicarse la debida.

Derivado de lo anterior, consideramos que en los casos de nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, la sentencia en los casos en que precise los términos en que debe dictarse otra, tendrá efectos restitutorios de los derechos que hayan sido violados al actor, como son los casos de devolución de ingresos indebidamente percibidos por el Estado, en materia de pensiones civiles o militares, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, en materia de pago de daños o perjuicios causados por servidores públicos a los gobernados.

Por otro lado, es de mencionarse que el único caso en que la sentencia no precisará los términos en que la autoridad demandada debe dictar su nueva resolución lo constituye cuando la sentencia que se dicte tenga que ver con el ejercicio de facultades discrecionales.

En consecuencia, las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tienen doble naturaleza en cuanto que por un lado, participan de las características que la doctrina francesa atribuye al contencioso de anulación, pero por otro lado, también pueden contener elementos, que dicha doctrina, establece para el contencioso de plena jurisdicción. De tal manera que, como lo hemos señalado con anterioridad, el carácter, del contencioso administrativo que se tramita ante dicho tribunal, es mixto o ecléctico, puesto que el tribunal tiene competencia para juzgar en abstracto de legalidad de los actos administrativos y declarar así la nulidad de la resolución impugnada;) pero también tiene competencia para modificar dicho acto, estableciendo en la sentencia de nulidad las bases conforme a las cuales la autoridad administrativa ha de dictar un nuevo fallo.

Asímismo, como se observa de lo dispuesto por el referido artículo 239, el legislador, al establecer los supuestos en que las sentencias de nulidad sean para efectos de emitir otra resolución, lo hace tomando en cuenta la causal de nulidad que se haya considerado fundada, lo que pone de manifiesto que independientemente de que se declare la nulidad lisa y llana de una resolución administrativa, esto no impide a la autoridad el poder emitir una nueva en la que se subsanen las deficiencias en que se incurrió en la primera, puesto que como lo sostuvo la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, al resolver las revisiones N° 631/76 Y 419/77, en sesiones de 22 de enero de 1979 y 14 de febrero de 1980, respectivamente, *"...no es la fórmula empleada la que permite precisar el alcance de un fallo, sino las consideraciones en las que se funda, en relación con las peculiaridades del asunto"*.

Así, en dichos fallos, analizando las causales de anulación previstas en el artículo 228 del Código Fiscal de la Federación de 1966, considera:

"...Si fue la consignada en el inciso a) relativa a la incompetencia, la resolución o procedimiento se anularán de modo absoluto, en tanto no es posible que conserven algún valor jurídico si emanara de un funcionario incompetente. Sin embargo una declaración de nulidad de esta forma no impide a la autoridad competente, en caso de que exista, pueda dictar una nueva resolución sobre la misma cuestión o llevar a cabo un procedimiento análogo al impugnado. En estos casos la actuación que puede llevarse a cabo no resulta de la anulación de la sentencia sino de las atribuciones propias de las autoridades. "

"Si el motivo de anulación fue el previsto en el inciso b, es decir la omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente debe revestir la resolución o el procedimiento impugnado, el efecto de la sentencia será análogo a la situación anterior. La resolución o procedimiento serán anulados, pero la autoridad competente no estará impedida, en razón de la sentencia, para emitir otra resolución o iniciar otro procedimiento en las que cumpla con las formalidades exigidas."

"Cuando la nulidad se debe a la violación de la disposición aplicada, o por no haberse aplicado la disposición debida el tribunal habrá tenido que examinar las cuestiones de fondo controvertidos y por lo tanto su determinación no solo, como en las hipótesis anteriores, tendrá el efecto de privar de todo valor jurídico a la resolución o procedimiento impugnado, sino ninguna autoridad podrá estar en posibilidad legal de emitir otra o de llevar adelante un procedimiento sobre un fallo que examinando el problema ha establecido una conclusión que tiene el valor de cosa juzgada. Esto ocurre, por ejemplo, cuando debatiéndose un problema sobre la precedencia de un impuesto se llega a la conclusión de que no

debía pagarse. En este caso ni la autoridad que dictó la resolución anulada ni cualquier otra podrían dictar una resolución en sentido adverso al resuelto, y de hacerlo estarían violando la sentencia."

"Finalmente, cuando tratándose de sanciones se considera que se incurrió en desvío de poder la sentencia tiene dos pronunciamientos, expresa o tácitamente. El primero necesariamente implica un reconocimiento de validez del proveído sancionador, en cuanto tipificó una infracción y determinó sancionarla, pues de otro modo no procedería entrar al estudio de! desvío de poder. El segundo supone la anulación del proveído, pero exclusivamente en cuanto la cuantificación de la multa fue realizada con abuso de poder. En este tipo de asuntos la autoridad sancionadora puede emitir un nuevo proveído imponiendo una nueva sanción en los términos señalados en la sentencia y el ejercicio de esta facultad se hará en cumplimiento de ella y por lo mismo el término de la caducidad de las facultades para cuantificar, dentro de su poder, la multa será a partir de! día siguiente en que surtió efectos la notificación de la sentencia. No podrá ser la de aquélla en que se cometió la infracción, pues en cuanto al ejercicio de las facultades sancionadoras, se habría reconocido la validez y lo único que quedaría pendiente sería el ajustarse a los límites del poder. El artículo 230 del Código Fiscal, se aplicaría en estos asuntos y al declarar la nulidad se tendrían que señalar los términos conforme a los cuáles se debía emitir la nueva resolución. También debe destacarse que este precepto resulta aplicable cuando el acto impugnado fue promovido en un recurso administrativo. Si se declara la nulidad ya sea por irregularidad del procedimiento o por vicios de la resolución se tendrá que precisar a la demanda los términos conforme a los cuáles debe actuar y que la vinculan necesariamente a la sentencia."

Al respecto cabe citar la jurisprudencia establecida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que dice:

"SENTENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. LA NULIDAD DECRETADA POR INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA NO IMPIDE QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE PUEDA EMITIR UN NUEVO ACTO SIMILAR AL ANULADO, MIENTRAS NO SE EXTINGAN SUS FACULTADES.-Es inexacto que por el hecho de que la Sala Fiscal haya declarado la nulidad lisa y llana de la resolución combatida en el juicio de nulidad, porque la liquidación de cuotas obreropatronales fue emitida por autoridad incompetente, la determinación de la autoridad administrativa responsable (contenida en la resolución mediante la cual dejó sin efectos el crédito) en el sentido de que quedan a salvo los derechos del IMSS para emitir un nuevo crédito por conducto de funcionarios legalmente competente, sea violatorio de las garantías de legalidad y seguridad jurídica que protegen los artículos 14 y 16 Constitucionales, porque entrañe incumplimiento de repetición del acto que fue declarado nulo. Lo cierto es que aunque efectivamente la incompetencia del funcionario constituye una violación de fondo; por su naturaleza (que no se relaciona con las causas inmediatas que determinaron la

existencia del crédito) no impide que se pueda dictar un acto similar por la autoridad que tenga competencia para ello, mientras no se extingan las facultades, sin que esto implique desacato al fallo fiscal ni repetición del acto, pues la resolución combatida se estimó ilegal única y exclusivamente por el hecho que reconoció la validez de la liquidación emitida por el Tesorero General del IMSS, quien carece de competencia para ello y por ese motivo no podrá reiterada, pero no habiéndose oído en el juicio de nulidad a la autoridad competente, ni vinculándola en modo alguno la resolución de la Sala Fiscal, no existe ningún impedimento para que una vez desaparecido el acto que resultó viciado, pueda ésta en ejercicio de atribuciones propias emitir uno nuevo en similar sentido, ya que la nulidad sólo afecta a la autoridad incompetente, y no puede considerarse que en esas condiciones exista repetición, pues la fuente de ambos actos será distinta y en esto estribará la diferencia específica entre uno y otro. Jurisprudencia N° 45 informe 1984. Tercera Parte. Colegiados. Pág. 89. S.C.J.N. 7a. Época. Primer Circuito. 2°. Tribunal”.

Por último, tenemos que de acuerdo con lo previsto en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse o emitir la resolución definitiva en un plazo de cuatro meses, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación. En el caso de que en contra de la sentencia se interponga recurso, se suspenderá el efecto del fallo impugnado hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Ahora bien, si la autoridad no repone el procedimiento ni dicta la resolución respectiva dentro del plazo señalado, ello no implica que la consecuencia legal de tal omisión sea el que la autoridad ya no pueda emitir su acto ni reponer el procedimiento, sino que tal disposición habrá que relacionarla con la diversa 239-B del Código Fiscal de la Federación, para así interpretar el citado artículo 239 en el sentido de que transcurrido el plazo mencionado el actor está en posibilidad de promover el recurso de queja previsto en el referido artículo 239-B

2.8.6. Contenido de la Sentencia.

Conforme a lo preceptuado por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, además de fundarse en derecho, examinarán todos y cada uno de *los puntos controvertidos del acto impugnado*.

En tales condiciones las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al emitir su sentencia, han de concretarse a resolver los puntos sobre los que verse el acto impugnado, y no a examinar otros puntos ajenos al mismo, aunque hayan sido expuestos por el interesado en su demanda.

Es común que la parte actora haga valer argumentos novedosos que no fueron propuestos en la instancia administrativa, y que puedan resultar intrascendentes con respecto al fondo del asunto, o bien que pudiendo ser trascendentales al no haberse propuesto en la fase oficiosa del procedimiento, no obstante de haberse tenido oportunidad de hacerlo, no vienen a constituir puntos controvertidos del acto impugnado, al no contemplarlos. Ante tal situación, tales argumentos no deben ser tomados en cuenta por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al emitir su sentencia.

Lo expuesto tiene su fundamento en el hecho de que el contencioso administrativo, al constituir una jurisdicción revisora de la legalidad de los actos administrativos cuestionados, el tribunal no se encuentra habilitado para examinar otros puntos que los tratados en la resolución impugnada ya que no es posible revisar lo que no ha visto, por no haberse propuesto en la fase oficiosa del procedimiento.

Al respecto, Alcalá Zamora expresa: *"Cabría revocar totalmente la resolución recurrida y sustituirla por el fallo más antagónico y francamente contradictorio que concede cuando allí se negara; o viceversa, caben modificaciones parciales de lo resuelto que no lleguen a tamaña amplitud*

sustitutiva" "...todo eso es posible; pero, en cambio, no lo es suplir, completar, adicionar lo resuelto gubernativamente, con extremos, cuestiones o aspectos que allí no se examinaron o no se decidieron, porque sobre lo no decidido ni se llegó a causar estado, ni cabe revisión".⁸⁸

Tal criterio fue el adoptado de manera expresa en los Códigos Fiscales de la Federación de 1938 y 1966, en sus artículos 200, fracción VII, y 219, respectivamente, los cuales establecían que la resolución impugnada se apreciaría tal y como apareciera probada ante la autoridad fiscal.

Conforme al último precepto citado, la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emitió la jurisprudencia N° 3, que dice:

"TRIBUNAL FISCAL. CUESTIONES EXCLUIDAS DE LA CONTROVERSIA SEGÚN EL ARTÍCULO 219 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Cuando una cuestión pudo proponerse, y no se propuso, en el recurso administrativo que dio ocasión a la emisión del acto impugnado ante el Tribunal Fiscal, esa cuestión ya no puede plantearse en la demanda de nulidad, con arreglo a lo que dispone el artículo 219 del Código Fiscal de la Federación."

El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, en vigor ya no se encuentra redactado en la forma en que sus predecesores lo estaban, ya que sólo señala que en la sentencia se *examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado*, lo cual no implica un cambio en el sistema, puesto que como ya se indicó, tal expresión revela la intención del legislador, en el sentido de que el contenido de la sentencia del contencioso administrativo únicamente comprenda las cuestiones sobre las que verse el acto impugnado, excluyendo de su análisis aquéllas que no hayan sido propuestas, teniendo oportunidad para hacerlo, en la fase oficiosa del procedimiento.

Tal idea fue recogida por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en la Jurisprudencia N° 297, bajo los siguientes términos:

⁸⁸ ALCALÁ ZAMORA. *Lo contencioso administrativo*, pág. 10.

"LITIS EN EL JUICIO DE NULIDAD. INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 215 Y 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN VIGOR.-El actual Código Fiscal de la Federación no contempla literalmente la hipótesis legal regulada por el artículo 219 del Código Fiscal de 1967, en el que se establecía que la resolución impugnada debería ser apreciada en los términos en que lo fue ante la autoridad administrativa; sin embargo, el artículo 237 de dicho ordenamiento en vigor establece que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, se fundarán un derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, de donde se sigue que interpretando conjuntamente los artículos 215 y 237 del Código Fiscal vigente, la autoridad en su contestación a la demanda no podrá cambiar los fundamentos de derecho dados en la resolución y, por su parte, la actora no podrá introducir en su demanda cuestiones diversas a las planteadas originalmente ante la autoridad administrativa, pues de seguirse un criterio contrario, el juzgador tendría que analizar el acto combatido a la luz de argumentos que no fueron del conocimiento de la autoridad o, en su caso, de aquéllos que no fueron expuestos en la propia resolución, con lo cual no examinarían todos y cada uno de los hechos y puntos controvertidos del acto impugnado, tal y como establece el artículo 237 mencionado. Por último, cabe señalar que dicha regla admite la excepción relativa a cuestiones y pruebas supervenientes."

En idéntica forma el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer circuito, emitió el siguiente criterio:

"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EXAMEN DE ARGUMENTOS QUE NO SE HICIERON VALER ANTE LA AUTORIDAD DEMANDADA. Al examinar la Sala responsable el primer concepto de nulidad, sostuvo que no se hizo valer por la empresa hoy quejosa en el recurso de inconformidad, por lo que en términos de lo dispuesto por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación vigente, desestimó dichos argumentos. Ahora bien, en la demanda de garantías la quejosa sostiene que la sala responsable incurrió en inexacta interpretación y aplicación del mencionado artículo 237 del Código Fiscal de la Federación vigente, porque éste impone a las Salas del Tribunal, el deber de examinar todas las cuestiones que integran la litis. La obligación impuesta por el legislador a las Salas del Tribunal Fiscal, es la de examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, al momento de pronunciar sentencia. De ello se sigue que las cuestiones materia de controversia tienen que examinarse en el juicio fiscal, de manera forzosa, en relación con el acto impugnado y no desvincularse del mismo. Esto es, del propio texto del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, vigente, se establece que los puntos controvertidos en los juicios de nulidad no pueden legalmente atenderse ni resultan ajenos al acto impugnado; contra lo que se pretende en la demanda de garantías. Es necesario destacar que en su concepto de violación la quejosa pretende dar al artículo 237

del mencionado código un alcance que no tiene, pues no es verdad que de tal precepto se establezca que en el juicio fiscal se puedan someter al conocimiento de las Salas del Tribunal Fiscal cuestiones distintas a las que fueron estudiadas y resueltas en el acto impugnado; sin que la quejosa aduzca que estuviese imposibilitada para plantear esas mismas cuestiones en el recurso de inconformidad. Luego si la empresa quejosa no estuvo impedida para hacer valer dentro del recurso de inconformidad, las cuestiones jurídicas que alegó hasta la demanda de nulidad, se impone concluir que la sala responsable con estricto apego a lo dispuesto en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, las desestimó”⁸⁹.

Sin embargo, la interpretación de referencia no es del todo aceptada, ya que algunos Tribunales Colegiados, así como recientemente la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, han sostenido un criterio contrario, toda vez que consideran que el Tribunal Fiscal de la Federación, está obligado a estudiar todos los argumentos de la demanda, aún cuando no se hayan propuesto en la fase oficiosa, en razón de que el artículo 237 aludido no lo prohíbe.

Así, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha establecido la jurisprudencia N° 4, visible en el Informe de 1988, Tercera Parte, pág. 90 y 90-1, que dice:

“CONCEPTOS DE ANULACIÓN. EL TRIBUNAL FISCAL ESTÁ OBLIGADO A ESTUDIARLOS AUN CUANDO NO SE HAYAN PROPUESTO EN EL RECURSO ORDINARIO. El Tribunal Fiscal no puede abstenerse de estudiar conceptos de anulación que no se hicieran valer en el recurso administrativo, porque, de conformidad con el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias de dicho tribunal examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado y en ninguna parte dispone que sean improcedentes los argumentos jurídicos no aducidos en el recurso administrativo. El precepto autoriza, pues, a afirmar que con el juicio de anulación se inaugura una nueva litis en la cual las partes pueden desplegar su defensa plenamente, sin que la demanda quede en estado de indefensión, pues en la contestación puede refutar todos los conceptos de nulidad hechos valer en la demanda, cualquiera que sean los tópicos que propongan.”

⁸⁹ Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su Presidente al terminar el año de 1986, Tercera Parte, Pág. 20.

Inclusive el Primer Tribunal Colegiado, cambió su criterio, antes referido, al sostener en la tesis visible en el Informe de 1988 citado, pág. 80, lo siguiente:

"TRIBUNAL FISCAL, CONCEPTOS DE ANULACIÓN NO EXCLUIDOS DE LA LITIS ANTE ÉL. Aun cuando la actora en el recurso de inconformidad no haya hecho valer los argumentos que propone ante la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, ello no impide que ésta proceda a su análisis, en los términos del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación. "

También la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante acuerdo G/27/89, decidió variar su criterio y, en consecuencia, modificó el texto de la jurisprudencia N° 297, señalada, para quedar de la siguiente manera:

"LITIS EN EL JUICIO DE NULIDAD. INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 219 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967 Y 237 DEL CÓDIGO TRIBUTARIO EN VIGOR.-El actual Código Fiscal de la Federación no contempla literalmente la hipótesis legal regulada por el artículo 219 del Código Fiscal de 1967, en el que se establecía que la resolución impugnada debería ser apreciada en los términos en que lo fue ante la autoridad administrativa, además, el artículo 237 de dicho ordenamiento en vigor establece que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, por tanto, si el precepto en comento en ninguna de sus partes prevé que los argumentos jurídicos no aducidos en el procedimiento administrativo no puedan vertirse en el juicio de nulidad, resulta claro que los mismos deben ser materia de estudio en la fase contenciosa sin que pueda considerarse que la demanda queda en estado de indefensión, toda vez que al contestar la demanda puede rebatir todos y cada uno de los conceptos de anulación hechos valer en la demanda"⁹⁰.

Los razonamientos expuestos en las tesis transcritas resultan carentes de apoyo legal, en virtud de que es inexacto que el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, no disponga que sean improcedentes los argumentos jurídicos no aducidos en la fase oficiosa, puesto que tal precepto sólo autoriza a las Salas del

⁹⁰ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3a Época. Año 11. Marzo 1989, Pág. 60.

Tribunal Fiscal a ocuparse, en sus sentencias, de los *puntos controvertidos* del acto impugnado.

En tal virtud, si el acto impugnado no se ocupó de argumentos que no fueron aducidos oportunamente, de hacerse valer en el juicio contencioso administrativo no pueden ser tomados en cuenta en la sentencia por no constituir puntos controvertidos del acto impugnado.

Si el artículo 237 en comento estableciera que las sentencias del Tribunal Fiscal examinarán, *"todas las cuestiones controvertidas en el proceso"*, entonces el criterio de los tribunales de referencia sería correcto, pero como dicho precepto circunscribe la controversia a los puntos del acto impugnado, no es posible que en los fallos definitivos se ocupen de otros que no contiene, puesto que, se insiste, no se puede revisar lo que no se ha visto.

Por otra parte, el hecho de que la demanda pueda en el juicio esgrimir defensas en contra de argumentos no hechos valer ante la autoridad administrativa, no es razón para ocuparse de tales argumentos, puesto que la norma jurídica no autoriza a las Salas del Tribunal Fiscal a hacerlo.

Así lo ha considerado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia N° 17/93, al resolver la contradicción de tesis 23/93, entre las sustentadas por el Primero y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito, la cual establece:

"TRIBUNAL FISCAL. SUS SENTENCIAS NO DEBEN OCUPARSE DE CONCEPTOS DE ANULACIÓN QUE REFIEREN CUESTIONES NO PROPUESTAS EN EL RECURSO ORDINARIO, POR NO FORMAR PARTE DE LA LITIS. Aún cuando el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación determine a la letra que se examinen todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado y no exista disposición alguna que textualmente ordene el rechazo de las cuestiones no aducidas en el recurso ordinario administrativo, tales circunstancias no pueden llevar al extremo de estimar que en el juicio de nulidad, el Tribunal Fiscal pueda y deba ocuparse de planteamientos no propuestos en el recurso, pues en el juicio de nulidad no se da una litis abierta y desvinculada de los cuestionamientos que fueron materia del recurso administrativo, sino que el precepto señalado simplemente contiene el principio de congruencia que rige el dictado de los fallos, por cuya virtud el órgano resolutor está obligado a decidir todos los puntos sujetos oportunamente a debate. Apreciado de otra manera, desarmonizaría esa disposición con los

principios de preclusión, definitividad, litis cerrada y paridad procesal, involucrados en los artículos 125, 132, 202, fracciones V y VI, Y 215 del Código Fiscal de la Federación. Los principios de preclusión y definitividad se desvirtuarían al obligar o permitir que la Sala fiscal analice todo lo que el acto aduzca en la demanda de nulidad, aun cuando no lo haya planteado en el recurso ordinario; y los de litis cerrada y paridad procesal se desconocerían al atender sin limitaciones a la extendida defensa ejercida por el demandante, frente a la circunstancia contraria impuesta a la autoridad demandada, de que no puede citar distintos fundamentos a los consignados en la resolución impugnada. En otras palabras, no tendrían razón de existir los recursos administrativos y por ende los principios que los rigen”.⁹¹

El sistema antes descrito estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1995, ya que mediante el Decreto por el que se expiden nuevas Leyes Fiscales y se modifican otras, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación, del 15 de diciembre de dicho año, se modificaron diversos artículos del Código Fiscal de la Federación, para cambiar el sistema de litis cerrada por el de litis abierta, permitiendo con ello que el actor pueda introducir en su demanda, argumentos que no hizo valer en los recursos administrativos de donde deriva la resolución impugnada.

En efecto, a partir del 1 ° de enero de 1996, el último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación establece que:

“Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugnar la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso”.

Como complemento de la disposición anterior, el último párrafo del artículo 237 del citado ordenamiento prevé que:

⁹¹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.-Número 72.-Diciembre de 1993. Págs 20 y 21.*

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

De acuerdo con lo anterior, el particular que se vea afectado por una resolución recaída a un recurso administrativo, podrá:

- a) *Impugnar en el juicio contencioso administrativo tanto la resolución recaída al recurso administrativo como aquélla que haya sido materia de dicho medio impugnativo.*
- b) *Hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso administrativo.*

En consecuencia, la sentencia que se dicte en estos asuntos, en el caso de que la Sala juzgadora encuentre elementos de ilegalidad, deberá anular tanto la resolución que resuelve el recurso administrativo como la que fue materia del mismo.

Este sistema adoptado resulta benéfico para los particulares, en virtud de que, por un lado, al intentar el juicio contencioso administrativo puede mejorar sus argumentos de impugnación aduciendo cuestiones novedosas que no haya hecho valer en el recurso administrativo. Por otro lado, se evita el reenvío a la autoridad demandada para que subsane las violaciones de forma o de procedimiento que hubiera incurrido al dictar su acto o tramitar el procedimiento que le dio origen, en cuanto que la Sala deberá en primer lugar estudiar los conceptos de impugnación que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana; anulando, en consecuencia, tanto la resolución dictada en el recurso administrativo como la que fue materia de éste.

En estos términos se ha pronunciado el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito en la jurisprudencia número IV.2º. J/22, que se encuentra publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, correspondiente al mes de febrero de 1998, pág. 456, que dice:

“TRIBUNAL FISCAL. SUS SENTENCIAS DEBEN ANALIZAR TODOS LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN HECHOS VALER EN EL JUICIO DE NULIDAD, AUN AQUELLOS NO PROPUESTOS EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO CUYA RESOLUCIÓN SE IMPUGNA (ARTÍCULO 197 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN REFORMADO). En virtud de la reforma de! artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos noventa y seis, el actor en el juicio de nulidad está autorizado a hacer valer conceptos de impugnación no propuestos en el recurso administrativo correspondiente, contrario a lo que sucedía bajo la vigencia de! texto anterior, solamente que para salvar la observancia de los principios de preclusión, definitividad, litis cerrada y paridad procesal, involucrados en los artículos 125, 132, 202, fracciones V y VI Y 215 del código tributario, el tercer párrafo de la misma disposición legal crea la ficción de que, en ese supuesto de conceptos de impugnación novedosos, se entenderá que el actor está controvirtiendo en la demanda de nulidad, simultáneamente, tanto la resolución recaída al recurso administrativo como el acto atacado a través de! recurso, a fin de que el Tribunal Fiscal de la Federación, ente tal apariencia de la ley, pueda pronunciarse sobre los nuevos motivos de anulación”.

De lo anterior, se puede decir que de acuerdo con lo previsto por el artículo 197, tercer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso, ello sólo es aplicable en los casos en que la autoridad haya admitido o trámite el recurso administrativo y que si lo desechó o sobreseyó, de ninguna manera puede también tenerse como impugnada la resolución recurrida, en tanto de que la recta interpretación de tal precepto se desprende para que se considere simultáneamente impugnada la resolución recurrida en un recurso y, en su caso, plantear argumentos novedosos, es indispensable que la providencia recaída a un recurso no satisfaga el interés jurídico del recurrente en la parte que continúe afectándolo lo que implica que esta parte que continúe afectándolo necesariamente debe ser una cuestión relacionada, con del asunto y no por cuestiones diversas, como lo es recurso se decreta improcedente.

En este sentido se ha pronunciado la Sala Regional del Noroeste del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la tesis visible en la Revista de dicho órgano jurisdiccional número 127, correspondiente al mes de julio de 1998, pág. 264, cuyo texto es el siguiente:

“RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVOCACIÓN. LA SALA FISCAL NO PUEDE SUSTITUIR A LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN SU ESTUDIO. No obstante que el último párrafo del artículo 197, del Código Fiscal de la Federación, vigente en 1997, señala que cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso, en el caso que la resolución impugnada no se derive del estudio del recurso administrativo de revocación interpuesto por la recurrente, sino que se trate de una resolución que desecha dicho recurso por presentación extemporánea, entonces la juzgadora se encuentra ante una resolución que nunca entró al estudio de la instancia administrativa, y en consecuencia la Sala Fiscal no puede sustituir a la autoridad demandada en cuanto a sus facultades de resolución de dicho recurso, y debe abstenerse de entrar al estudio de los agravios planteados en el mismo, en tanto no sean resueltos por la autoridad competente”.

Juicio No. 526/96. Sentencia de 30 de abril de 1997, aprobada por unanimidad de votos. Magistrado Instructor: julio Manuel Antonio Tinajero Guerrero. Secretario: Lic. Feliciano Zepeda Barrios.

Asimismo, la Sala al dictar sentencia podrá de oficio estudiar la incompetencia de la autoridad que dictó la resolución impugnada como la ausencia de fundamentación o motivación de la misma⁹².

2.9. RECURSOS PROCESALES.

El Código Fiscal de la Federación, prevé medios impugnativos, que pueden promover las partes, en contra de resoluciones jurisdiccionales dictadas por las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, dentro del proceso contencioso administrativo. Los medios impugnativos son instancias a favor de

⁹² TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. *PROCEDIMIENTOS EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. Especialización en Materia Procesal Fiscal. Módulo VI Primera Parte.* México 2001.

los contendientes para impugnar las resoluciones de los Tribunales, cuando éstas no se encuentran apegadas a derecho.

La actividad jurisdiccional, al ser ejercida por seres humanos, se encuentra sujeta a la imperfección, de ahí que en los sistemas jurídicos tengan que establecerse diferentes medios impugnativos con el objeto de que sean revisados, por el propio juzgador u otros tribunales, los diversos actos que se emiten durante la secuela procesal, incluyendo la sentencia definitiva, a fin de que de no haberse emitido conforme a derecho sean revocados o modificados, o en su caso, de no comprobarse su ilegalidad, se confirmen.

2.9.1. Recurso de Reclamación.

Conforme a lo preceptuado por el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación, el recurso de reclamación procederá, ante la Sala Regional en donde se haya radicado el juicio, en contra de las resoluciones del magistrado instructor que:

- a) *Admitan la demanda.*
- b) *Desechen la demanda.*
- c) *Tengan por no presentada la demanda.*
- d) *Tengan por no presentada la contestación de la demanda.*
- e) *Desechen la ampliación de la demanda.*
- f) *Tengan por no presentada la ampliación de la demanda.*
- g) *Desechen la contestación a la ampliación de la demanda.*
- h) *Admitan alguna prueba.*
- i) *Tengan por no admitida alguna prueba.*
- j) *Decreten el sobreseimiento del juicio.*
- k) *Nieguen el sobreseimiento del juicio.*
- l) *Admitan la intervención del tercero interesado.*
- m) *Nieguen la intervención del tercero interesado.*

Este medio impugnativo se interpone por escrito ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos a la notificación del auto que se impugne. Interpuesta tal instancia, el magistrado instructor ordenará correr traslado del mismo a la contraparte, por el término de quince días, para que manifieste lo que a su derecho convenga. Cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio, por desistimiento del actor, no será necesario dar vista a la contraparte.

Una vez transcurrido el plazo otorgado a la contraparte, el magistrado instructor, sin más trámites, dará cuenta a la sala del recurso, a fin de que emita la resolución respectiva, lo que hará dentro del término de cinco días.

Por último, cabe mencionar que el Magistrado instructor carece de facultades para calificar la procedencia del recurso de reclamación, en virtud de que ni el Código Fiscal de la Federación, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, le otorgan dicha atribución.

En efecto conforme al primer ordenamiento legal mencionado en su artículo 243, después de interpuesto el recurso señalado se ordenará correr traslado a la contraparte y, sin más trámite, dará cuenta a la Sala o Sección respectiva para que ésta resuelva, lo que demuestra que únicamente la tramitación relacionada con la interposición del recurso es de su competencia.

En esta medida, el artículo 36, fracción VI, de la Ley Orgánica señalada, otorga facultades a los magistrados instructores para tramitar, entre otros actos procesales, los recursos que les competen, de lo cual se desprende que éstos carecen de facultades para desechar el recurso en comento.

Lo anterior, ha sido sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Época Octava, Tomo IX-Mayo, página 509, que dice:

“RECLAMACIÓN, RECURSO DE. EL MAGISTRADO INSTRUCTOR DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CARECE DE FACULTADES PARA CALIFICAR SU PROCEDENCIA.- El magistrado instructor del Tribunal Fiscal de la Federación carece de facultades para calificar la procedencia del recurso de reclamación y sólo debe, después de interpuesto ordenar correr traslado a la contraparte y, sin más trámite, dará cuenta a la Sala para que ésta resuelva, lo que demuestra que únicamente la tramitación relacionada con la interposición del recurso es de su competencia”.

2.9.2. Recurso de Revisión.

El Recurso de Revisión constituye un medio impugnativo de carácter unilateral, toda vez que sólo lo pueden interponer las autoridades, por conducto de la Unidad Jurídica encargada de su defensa, sean parte actora o parte demandada.

Conforme al artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, el **Recurso de revisión** es procedente en contra de los siguientes actos jurisdiccionales:

- a) *Resoluciones de la sala que decreten el sobreseimiento.*
- b) *Resoluciones de la sala que nieguen el sobreseimiento.*
- c) *Sentencias definitivas.*

El Recurso de Revisión, se interpondrá mediante escrito ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional o Sección de la Sala Superior, según corresponda. Escrito que se presentará ante dichas salas, dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución o sentencia definitiva impugnada.

Este Recurso de Revisión además de ser de carácter unilateral resulta ser excepcional, ya que en primer lugar se espera que su interposición se haga con la seriedad y profundidad que el caso concreto así lo amerite y, Por otro lado, con el propósito de que la autoridad demandada no recurra de manera indiscriminada las resoluciones o sentencias definitivas de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se establecen profundas limitaciones para su procedencia.

En esta medida, el recurso de revisión no procederá en todos los casos, sino únicamente en los siguientes supuestos:

I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la remisión de la resolución o sentencia.

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por períodos 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 período que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía del asunto sea menor o indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para los efectos de la admisión del recurso.

III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 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 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 de los Servidores Públicos.

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

El recurso de revisión también será procedente contra resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación, en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-A de este Código.

En los juicios que versen sobre las resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De lo anteriormente expuesto, tenemos que el Recurso de Revisión por regla general será procedente cuando el asunto tenga la cuantía señalada, y como excepciones a dicha regla se establece como supuestos de procedibilidad

del recurso el que el asunto sea de importancia y trascendencia, cuando la cuantía sea inferior a lo señalado o de cuantía indeterminada; así como cuando se trate de una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales siempre que el asunto se refiera a los supuestos antes mencionados. De igual manera, el Recurso de Revisión será procedente cuando la resolución o sentencia verse sobre un acto administrativo dictado en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o se haya dictado en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre los casos mencionados.

Fuera de los casos de excepción anotados, el precepto en comento no establece regla alguna para determinar la acepción que deba darse a los términos de importancia y de trascendencia.

Por tal motivo, a fin de encontrar su significado, debemos recurrir al concepto establecido por la extinta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual interpretó tales términos, relacionado con el Recurso de Revisión Fiscal que conocía dicha Sala, en la ejecutoria dictada en la revisión 272/67, cuya tesis aparece publicada en la página 463 del Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1975, tercera parte, en la que señala que de acuerdo con su concepción gramatical importancia significa: *"Calidad de lo que importa, de lo que es muy conveniente o interesante, o de mucha consecuencia"*, y que por trascendencia se debe entender: *"Resultado, consecuencia de índole grave o muy importante."*

De lo anterior, la Sala aludida señala que ambas acepciones expresan ideas, aunque semejantes, diferentes, en virtud de que el texto legal incurriría en redundancia de emplear términos sinónimos, por lo que llevados al campo legal *"...la importancia hace referencia al asunto en sí mismo considerado, mientras que la trascendencia mira a la gravedad o importancia (sic) de las consecuencias del asunto. De este modo la importancia del asunto puede quedar en sí mismo desligada de la trascendencia del mismo, ya porque el asunto carezca de*

consecuencia, ya porque aún existiendo éstas, las mismas no sean graves o muy importantes".

Después de considerar la resolutoria indicada que la ley exige la concurrencia de ambos requisitos, que la autoridad recurrente debe razonar ambos términos, y que la Suprema Corte debe examinarlos por separado, concluye que por importancia debe entenderse que el asunto se trata de un caso *notoriamente excepcional* y la trascendencia implica que la resolución que se dicte se reflejará con consecuencias de índole grave o muy importante en casos posteriores.

Con base en tal interpretación, los Tribunales Colegiados han estado analizando si los Recursos de Revisión interpuestos por las autoridades reúnen los requisitos de importancia y trascendencia, lo cual no es correcto, toda vez que tal interpretación se hizo atendiendo a las circunstancias que sirvieron de base para el establecimiento del Recurso de Revisión Fiscal, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el Código Fiscal de la Federación de 1966, recurso que estuvo vigente hasta el 14 de febrero de 1988, las cuales son distintas para el establecimiento de este nuevo Recurso de Revisión ante los Tribunales Colegiados de circuito, creado por reformas y adiciones a dicho ordenamiento legal en 1988.

Conforme a la exposición de motivos del Código aludido de 1966, y que es tomada en cuenta en la tesis de referencia, del establecimiento de los requisitos de importancia y trascendencia constituyen una limitación al número de asuntos que serán objeto de dicho medio impugnativo, para que de esta manera se evite saturar de casos que tengan que resolver los Tribunales Colegiados Federales, aliviando así el rezago por el que atraviesa la misma.

Sin embargo, las reformas de 1988 aludidas, no tuvieron dicha finalidad, ya que según se aprecia de la exposición de motivos de la misma, lo que se pretende es simplificar y regionalizar integralmente el proceso contencioso administrativo federal, lo que se logrará, por lo que respecta a este punto, con el hecho de que los tribunales colegiados próximos al lugar de radicación del asunto, sean los competentes para conocer del recurso.

Con este mismo criterio se restauró el Recurso de Revisión, ya que en la exposición de motivos de la Ley que establece y modifica diversas Leyes Fiscales, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación, del 30 de diciembre de 1996, se estableció que: *“A fin de atender fielmente los postulados constitucionales de impartición de justicia pronta y establecer que la justicia en materia fiscal se imparta regionalmente en todas sus instancias y para todas las partes, se propone unificar los recursos procesales que las autoridades demandadas tienen a su alcance para impugnar las sentencias definitivas de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, y evitar que su resolución se centralice en la Ciudad de México, como actualmente sucede, tratándose del Recurso de Apelación.”*

“En efecto, en la actualidad las autoridades pueden apelar ante la Sala Superior del citado Tribunal, las sentencias definitivas que dicten las Salas Regionales, así como aquéllas que decreten o nieguen el sobreseimiento, con excepción de las sentencias cuya nulidad derive de la aplicación de una jurisprudencia del Poder Judicial Federal, caso en el cual las autoridades tienen la posibilidad de interponer el Recurso de Revisión, el que también procede en contra de las resoluciones dictadas en primera instancia por la Sala Superior, tratándose de juicios que, por su importancia, hubiesen sido atraídos por dicha Sala”.

“Las autoridades pueden interponer el Recurso de Apelación ante la Sala Superior y el Recurso de Revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente por territorio, lo que ha provocado, entre otros efectos, la centralización de la segunda instancia del juicio de nulidad, por lo que respecta al Recurso de Apelación, en virtud de que su resolución corresponde en exclusiva, a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual tiene su sede en la Ciudad de México. Por ello, se propone, por una parte, la eliminación del Recurso de Apelación y, por la otra, precisar los supuestos de procedencia del Recurso de Revisión”.

“De aprobarse la propuesta señalada, existirá sólo un medio de defensa para cada parte, el cual será resulto, en su caso, en forma conjunta por los

Tribunales Colegiados de Circuito, lo que permitirá la emisión de resoluciones congruentes, la regionalización de la justicia fiscal, el respeto cabal al principio de igualdad procesal, el de justicia pronta y el de economía procesal, así como la simplificación de los procedimientos de impugnación contra las sentencias definitivas que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa".

Por último, cabe mencionar que las sentencias de las Salas Regionales o de las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que sean adversas a los particulares, podrán impugnarse por éstos ante los Tribunal Colegiado de Circuito, mediante el Juicio de Amparo Directo.

En el caso de que una sentencia sea impugnada por la autoridad por medio del Recurso de Revisión y, por otra parte, por el particular a través del Juicio de Amparo, el Tribunal Colegiado de Circuito, que conozca de dicho amparo, para evitar sentencias contradictorias y para mantener la continencia de la causa, también conocerá del Recurso de Revisión, el cual lo resolverá en la sesión en que decida el juicio de garantías.

En consecuencia, si los motivos de la creación del Recurso de Revisión, no tienen como limitación el de evitar la saturación de asuntos en los Tribunales Colegiados, puestos que inclusive se les ha asignado el conocimiento de otros asuntos que en materia de amparo se encontraban reservados a los Jueces de Distrito, y que inclusive se han creado nuevos Tribunales Colegiados, no debe aplicarse el rigorista criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la importancia y trascendencia.

Por lo anterior, y siguiendo los lineamientos establecidos por Margain Manautou⁹³, la importancia y trascendencia puede considerarse que se cumple, entre otros, por los siguientes supuestos:

- A) *Cuando el asunto resuelto por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sea el primero de su naturaleza y*

⁹³ MARGAIN MANAUTOU. *Ob. Cit.*, Pág. 193.

traiga o pueda traer consigo que otros particulares, con problemas similares, percatados del fallo, intenten el juicio con idénticos resultados, por lo que sería de interés conocer el criterio de los tribunales colegiados.

- B) Cuando el asunto, aún no siendo nuevo, esté resuelto en forma diferente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o por los Tribunales Colegiados.*
- C) Cuando el problema haya sido resuelto en favor de la autoridad por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o por algún Tribunal Colegiado.*
- D) Cuando exista para este problema jurisprudencia de la Suprema Corte o de los Tribunales Colegiados.*
- E) Cuando el problema no esté debidamente explorado por el Derecho Tributario o por el Derecho Administrativo, según sea el caso.*

Otro problema que se presenta con el recurso que nos ocupa, es el relativo a determinar si los Tribunales Colegiados, son competentes para calificar la importancia y trascendencia.

El artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, no establece expresamente que los tribunales colegiados sean competentes para valorar si la importancia y la trascendencia de un asunto queda debidamente acreditada. Sin embargo, en virtud de que dicho medio impugnativo se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, fue para la revisión en Amparo Directo, la facultad para valorar los requisitos aludidos y así poder determinar la procedencia del Recurso de Revisión se encuentra establecida en el artículo 90 de la Ley de Amparo, que otorga competencia a los Tribunales Colegiados para calificar la procedencia de dicha instancia.

2.9.3. Otros Medios Impugnativos.

Aunque no están señalados como recursos, se prevén tres procedimientos especiales de impugnación, relacionados con la actuación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa: LA QUEJA por incumplimiento de sentencia firme; LA ACLARACIÓN DE SENTENCIA Y LA EXCITATIVA DE JUSTICIA, que se prevén en los artículos 239-B, 239-C y 240 del Código Fiscal de la Federación, respectivamente.

A) Queja.

La queja por incumplimiento de sentencia firme procede por una sola vez ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que dictó la sentencia, en los siguientes casos:

- a) Indebida repetición de un acto o resolución anulado lisa y llanamente.
- b) Exceso en el cumplimiento de la sentencia de anulación dictada para efectos.
- c) Defecto en el cumplimiento de la sentencia de anulación dictada para efectos.
- d) Omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia, una vez que transcurra el plazo previsto para tal efecto.

En relación con los supuestos de procedencia de la queja, a continuación analizaremos brevemente cada uno de ellos.

Indebida repetición.

Este supuesto procede únicamente en el caso de que la sentencia de nulidad haya sido lisa y llanamente, en tanto que si se dictó para efectos, es obvio que la autoridad en acatamiento a dicho fallo se encuentra facultada para

repetir su acto, en los términos y condiciones que en ella se haya establecido, y si no lo hace, bajo tales supuestos, la queja procederá por defecto o exceso, pero no por repetición del acto.

Ahora bien, si como se advierte del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, La Nulidad Lisa y Llanamente sólo procede en los casos de incompetencia y en lo que la doctrina denomina "violación a la ley", la Queja por incumplimiento de la sentencia por repetición del acto únicamente resulta procedente, cuando la anulación se apoye en estas causales.

No obstante lo señalado, cabe mencionar que en caso de que la sentencia anule un acto impugnado, de manera lisa y llanamente, tomando como base la omisión a las formalidades, o por vicios de procedimiento o por desvío de poder, y no para efectos, como legalmente debería hacerlo, en virtud de que, como lo expresamos con anterioridad, este tipo de sentencia, no impide a la autoridad que dicte un nuevo acto en que purgue los vicios que haya tenido el anterior, la autoridad puede validamente volver a emitir su acto, pero si al hacerlo lo hace con las mismas irregularidades que dieron origen a la anulación del acto impugnado, procederá la QUEJA por repetición del acto.

Por otro lado, cabe señalar que para considerar que se está en presencia de la figura de la Repetición del Acto es menester que el acto denunciado sea idéntico en la ilegalidad que contiene el que se impugnó en el juicio correspondiente, de tal manera que se advierta claramente que la autoridad se está basando en los mismos vicios, supuestos y motivos que la Sala respectiva tuvo en consideración para decretar su sentencia de anulación, pues de lo contrario, es decir, si los actos denunciados no reproducen las características básicas del impugnado inicialmente, debe considerarse como acto diverso y por ello debe ser materia de un nuevo juicio de nulidad.

Así, la nulidad se basó en la incompetencia del funcionario que haya dictado u ordenado, el acto impugnado, o tramitado el procedimiento del que deriva dicho acto, habrá incumplimiento de la sentencia por repetición del acto, si el funcionario aún sin competencia vuelve a emitir su acto, en los mismos términos y condiciones que el anulado.

Por el contrario no habrá Repetición del Acto, si otra autoridad competente lo emite o bien si la que emitió el acto impugnado al momento de dictar el segundo ya cuenta con la competencia para hacerlo, o en el caso de que siendo incompetente emita otro acto de contenido y por causas o motivos diferentes al anulado.

Si el motivo de anulación fue por la omisión de los requisitos formales, y no se dictó para efectos sino lisa y llanamente, la repetición tendrá lugar si la autoridad vuelve a emitir su acto sin haber subsanado tales formalidades.

En esta misma medida si la nulidad se basó en vicios del procedimiento, estaremos en presencia de la repetición cuando la autoridad vuelva a emitir un nuevo acto con las mismas violaciones de procedimiento que originaron dicha anulación.

En el caso de que la nulidad se deba a que no se realizaron los hechos que motivaron la emisión del acto, fueron distintos o se apreciaron de manera equivocada, o bien si se dictó en contravención a las disposiciones aplicables o dejó de aplicar la debida, como su estudio implica examinar cuestiones que atañen al fondo del asunto, y que tal sentencia trae como efecto que el objeto o propósito del acto quede destruido, la autoridad ya no podrá emitir otro acto, y si lo hiciera estaríamos en presencia del incumplimiento de la sentencia por Repetición del Acto.

Por último, si la sentencia de anulación se basó en el desvío de poder, y en el caso de que no se hubiera dictado para efectos, habrá Repetición del Acto si la autoridad vuelve a dictar otro en el que se siga apartando del fin establecido en la ley para el ejercicio de facultades discrecionales.

Exceso o defecto.

La QUEJA por incumplimiento de sentencia en razón de EXCESO O DEFECTO, sólo es procedente en aquellos casos en que dicha resolución jurisdiccional haya sido para efectos, en tanto que tales supuestos únicamente se producen cuando en el fallo firme se ordena cumplir o acatar algo, más no en lo que resulta ajeno a los lineamientos de la ejecutoria que se cumplimenta.

En esta tesitura, como en la sentencia dictada para efectos la Sala debe precisar claramente la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, el incumplimiento a la sentencia, en el supuesto que nos ocupa procederá cuando la demanda no se ajusta el alcance del fallo respectivo, bien sea que lo haga excediéndose en la realización de los actos que tenga que efectuar para su cumplimiento o bien que omita realizar alguna o algunas de las acciones ordenadas por la juzgadora; en el primer caso estaremos en presencia del exceso y en el segundo en el defecto.

Omisión.

La Queja por Omisión, procede cuando la autoridad no da cumplimiento a la sentencia una vez que ha transcurrido el plazo de cuatro meses que el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, establece para tal fin.

En este caso, el afectado puede promover dicha instancia en cualquier tiempo, para obligar a la autoridad demandada a emitir la resolución que corresponda conforme a los lineamientos consignados en la sentencia definitiva, dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El plazo para la interposición de la **Queja por omisión total** del cumplimiento de la sentencia definitiva, se encuentra condicionado a que no haya prescrito el derecho del proponente de dicha instancia.

En relación a dicha prescripción, estimamos que ésta se refiere a los derechos subjetivos y no procesales en virtud de que no existe norma alguna que establezca la extinción de estos últimos derechos, en virtud de que en materia procesal o procedimental la figura procedente es la preclusión, a la que no se refiere el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación.

En esta medida, resulta indiscutible que la prescripción mencionada necesariamente se refiere a los derechos subjetivos del gobernado, ya que de esta manera, la disposición en comento sería congruente, en tanto que si se ha extinguido dicho derecho sería improcedente la queja por omisión total en el cumplimiento de la sentencia, en cuanto que sería ocioso obligar a la autoridad a

que cumpla el fallo, cuando el gobernado ha perdido por prescripción el derecho para reclamar una contraprestación a cargo de la autoridad.

En el caso, si como lo hemos señalado con anterioridad el derecho subjetivo consiste en la facultad que tiene una persona para exigir a otra una contraprestación debida, es obvio que este derecho puede prescribir en favor del deudor, como es el caso de la devolución de ingresos indebidamente percibidos por el Estado o el pago de la indemnización de la reparación del daño causado por la indebida actuación de un servidor público, contra prestaciones que el acreedor ya no podría obtener en cumplimiento de la sentencia dictada por las salas del Tribunal Fiscal de la Federación, por haber operado la prescripción del derecho respectivo.

B. Tramitación de la Queja

La Queja deberá ser presentada por escrito dirigido al Magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes en que surta efectos la notificación del acto o resolución que la provoca. En el caso de que exista omisión de cumplir la sentencia, el afectado podrá interponer la Queja en cualquier tiempo *"salvo que haya prescrito su derecho"*.

En el escrito de Queja, el promovente expresará las razones por las que considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

En la admisión de la QUEJA, el Magistrado pedirá un informe justificado a la autoridad a quien se le impute el incumplimiento de la sentencia, el cual deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, justificará el acto o la omisión que provocó la queja.

Una vez transcurrido dicho plazo, con informe o sin él, el Magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días.

En el caso de encontrar fundada la queja, por repetición del acto, la Sala hará la declaratoria respectiva, dejando sin efecto el acto denunciado, además impondrá al funcionario responsable una multa equivalente a quince días de su salario, y le ordenará se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones. Tal resolución se notificará también al superior jerárquico del funcionario, a fin de que éste proceda a ejercer sus poderes que le confiere la relación jerárquica.

En cambio, tratándose de los casos de exceso o defecto, de encontrarlos fundados, la Sala dejará sin efecto el acto o resolución denunciados y concederá al funcionario responsable un plazo de 20 días para que dé debido cumplimiento a la sentencia, señalando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplirla.

Por otra parte, de considerarse fundada la Queja por omisión de la autoridad para dar cumplimiento a la sentencia, la Sala respectiva concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. Además le impondrá una multa equivalente a quince días de su salario y se notificará la resolución a su superior para que éste proceda jerárquicamente.

Durante la tramitación de la Queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si el interesado lo solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144 del Código Fiscal de la Federación.

En caso de que la queja resulte notoriamente improcedente, por haberse interpuesto contra actos que no constituyen resoluciones definitivas, se impondrá la promovente una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo vigente en el área correspondiente al Distrito Federal.

Pero en el caso de que existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la Queja es improcedente, ordenarán instruir la como juicio, para lo cual consideramos que deberá prevenirse al promovente para que ajuste su escrito a los lineamientos establecidos en los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, a fin de que éste en aptitud de promover correctamente su demanda y, en su caso, poder emplazar a juicio a las autoridades demandadas.

Por último, cabe mencionar que la incorporación de este medio de defensa ha obedecido al hecho de dotar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de un instrumento para obligar a las autoridades a cumplir sus fallos, aunque tal instrucción resulta insuficiente para tal fin, en virtud de que, por un lado, el Tribunal carece de atribuciones de por sí y ante sí de ejecutar sus fallos y, además, porque tal instancia sólo puede hacerse valer una sola vez, lo cual implica que si la autoridad insiste en el incumplimiento del fallo, el particular únicamente cuenta con el juicio de amparo para obligar a la demandada a cumplir con la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

C. Aclaración de Sentencia.

La aclaración de la sentencia puede ser promovida, por una sola vez, por la parte que estime contradictoria, ambigua u obscura la sentencia definitiva de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Esta instancia, se promoverá por escrito, ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta sus efectos su notificación, señalando la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita. La interposición de la aclaración de sentencia interrumpe el término para su impugnación.

Recibido el escrito de aclaración la Sala respectiva deberá resolverlo dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su recepción, sin que pueda variarse la sustanciación de la sentencia. La resolución que recae a dicha aclaración no admite recurso alguno, por sí sola, ya que se reputa parte integrante de la sentencia recurrida.

D. Excitativa de Justicia.

La excitativa de justicia procede por la inactividad del Magistrado instructor o de la Sala, por no formular, dentro del término de ley, su proyecto de sentencia o por no emitirla, respectivamente, tal y como ya fue expuesto con anterioridad⁹⁴.

⁹⁴ MANUEL LUCERO ESPINOSA. Ob. Cit. Pag 134.

CAPITULO III.

EL JUICIO SUMARIO.

3.1. CONCEPTOS DEL JUICIO SUMARIO.

Tradicionalmente se ha llamado juicio sumario a lo que los procesalistas modernos denominan, con mejor técnica, proceso sumario, expresión que, entre otras ventajas, tiene la de acentuar la distinción entre el instrumento jurídico, proceso y el acto de juzgamiento que es el juicio propiamente dicho.

Sumario, cuya raíz latina se localiza en la voz *summarium*, significa breve, sucinto, resumido, compendiado. Se aplica en general, el adjetivo sumario a los juicios especiales, breves, predominantemente orales, desprovistos de ciertas formalidades innecesarias. En este sentido juicio sumario se opone a juicio sumario o plenario.

La investigación histórica acerca de los juicios sumarios en los países del civil law, como el nuestro, encuentran su origen en la Edad Media; pues, antes de esa época el único procedimiento que puede ofrecer similitud con aquéllos es el *summatim*, que se practicaba en las postrimerías del imperio romano. En éste tiempo, se aplicaba como forma de procedimiento judicial el sistema extraordinario que acabó por desplazar al que le antecedió, llamado formulario. En esa época postrera, el Estado, dice el Tratadista Guillermo Flores Margadant, por desconfianza hacia sus propios funcionarios, hizo que la práctica forense quedara abrumada con una creciente masa de disposiciones procesales. Por esta nueva situación, fue necesario crear un procedimiento más ágil para determinados casos, bien a causa de su insignificancia (*vilitas negotii*) porque su índole especial no permitía trámites largos. La ley facultaba entonces al juez para

resolver, con base en un conocimiento superficial, *prima facie evidentia* (*summarium cognoscere*) tales asuntos. Esto sin embargo, en opinión de Biondi, citado por el propio Margadant, no permite afirmar que en aquella lejana época se haya conocido el juicio sumario.

El procedimiento sumario vino después, como una reacción contra el *solemnis ordo judiciarius*, del derecho romano canónico, que provenía de la función de múltiples elementos del derecho romano que la Iglesia hubo de aplicar inicialmente; del derecho germánico de esencia privatista, complicado y plagado de formalismos, en el que se consideraba que el litigio era asunto de las partes y no del Estado, como llegó a entenderse en Roma durante el antes mencionado periodo de la *extraordinaria cognitio* y de los estatutos municipales de las ciudades italianas que a partir del siglo XIV se multiplicaron abundantemente.

El *solemnis ardo iudiciari*, mantuvo en vigor la institución romana de la *litis contestatio*, que Fairén Guillén define como: el momento solemne en que se fijaban los términos de la controversia, y en el que aparecía para el juez la obligación de juzgar. En ese momento, se producía lo que se llamó el efecto novatorio de la *litis contestatio*, por virtud de la cual el derecho privado originario, sometido a la decisión judicial, se transformaba en el derecho a obtener la sentencia; quedaba así consumada la acción que se había ejercitado y facultado el juez para rechazar las que después se intentaran (Manuel de la Plaza). Se equiparó la *litis contestatio*, dice Fiaren a la declaración del estado de guerra entre las partes.

Estos procedimientos formalistas, no se acomodaban con las necesidades del comercio entre las ciudades de la cuenca del Mediterráneo, ni con el desarrollo de los negocios en los medios urbanos. Las resoluciones de los Tribunales eclesiásticos, que en un principio sólo alcanzaban a los clérigos, habían extendido su eficacia a los seculares que llegaban a ser parte de los litigios y acabaron por ser acatadas por los Tribunales civiles. Todo esto acentuó la necesidad de que los pleitos; sobre todo, algunos que, por requerir de urgente decisión o por escasa importancia en cuantía, pudieran decidirse rápidamente por medio de una sustanciación abreviada.

Acudieron a satisfacer la exigencia tanto los estatutos de algunas ciudades italianas de la época, como los pontífices de los siglos XII y XIII, como fueron, Alejandro III (1159-1181), Inocencio III (1198-1216) , Gregorio IX (1227-1241) e Inocencio IV (1243-1254) que, por medio de diversas bulas, dispusieron medidas de abreviación, aceleración procesal y exclusión de inútiles formalidades, a excepto de que pudiera alcanzarse la verdad por el juzgador en cada caso litigioso, por medio de procedimientos simplificados. Ordenaron así los pontífices en tal sentido, entre otras; cosas, que pudiera omitirse, en ciertos casos, la *litis contestatio* que, como queda dicho, provenía del derecho romano.

Algunos estatutos municipales permitieron que antes de la *litis contestatio*, se oyera a una sola de las partes, aún cuando la otra no compareciera, y se llegó a no considerar obligatoria aquella formalidad. Los jueces fueron autorizados para fijar plazos dentro de los cuales se terminaran los juicios y para llevarlos ellos mismos hasta el fin sin esperar a que los litigantes solicitaran su terminación. El demandado debía contestar dentro del plazo que se le señalaba *ad respondendum ed excipiendum* y algunas veces se le autorizaba a oponer excepciones dilatorias y, al mismo tiempo, sus defensas en cuanto al fondo del negocio. En ocasiones, el mismo día señalado para la contestación a la demanda, debían recibirse pruebas y alegatos, omitiendo así los plazos separados para estos mismos actos procesales.

Las disposiciones de mayor trascendencia proferidas por la Iglesia para la abreviación de los juicios fueron, sin duda, las contenidas en la famosa bula Zarpé contingit, dada por el papa Clemente V (Bertran de Got, 1305-1314) en 1306, a la que se considera como el origen concreto del juicio sumario. Este documento legislativo pontificio, como todos los de su clase, debe ese nombre a las primeras palabras de su texto, que comenzaba así: "*saepe contingit quod causas committimus el it carum aliquibus simpliciter et de plano et sine strepitu et figura iudicii mandamus...* (disponemos con frecuencia que en algunos de los procesos que encomendamos se proceda de modo sencillo y llano, sin estrépito ni figura de juicio...)".

La autorizada opinión del profesor Fairén Guillén señalaba, que los principios que informaron el juicio ordenado por ese documento fueron siete, a saber: liberación de la *Litis contestatio*; liberación de las apelaciones interlocutorias; liberación del orden legal de los actos impuestos en el *solemnis ardo iudicialis*; abreviación de los plazos; autorización al juez para repeler actuaciones innecesarias y fallar cuando estimara suficientemente instruido el proceso y supresión de formalidades superfluas. Por su parte, Robert Wyness Millar afirma que dicha clementina (llamada así por el nombre del papa que la emitió) eliminó los plazos fijos y, al mismo tiempo, creó, por la concesión al juez de extensos poderes respecto de las excepciones dilatorias, el germen del principio de eventualidad.

A partir de la bula *Saepe contingit* quedó definido el dualismo, juicio ordinario o plenario como figura de aplicación general, por una parte, y por la otra, el juicio sumario animado por los mencionados principios.

Dentro del género procesos de tramitación abreviada, la doctrina distingue entre plenarios rápidos, y sumarios propiamente dichos. En los plenarios rápidos el conocimiento del juzgador es completo, si bien acelerado, sobre la cuestión litigiosa y, por tanto, son admisibles todos los medios de prueba pertinentes. Por el contrario, en los sumarios, la necesidad de llegar a una decisión rápida en atención a la índole misma del litigio impone el conocimiento limitado por parte del juez y restringe la procedencia de los medios de prueba, sin perjuicio de que la cuestión de fondo pueda ser examinada en plenitud en juicio distinto. Los procedimientos rápidos se diferencian del ordinario, dice Fairén Guillén, simplemente por su forma, en tanto que los sumarios son por el contenido.

Caravantes define los juicios sumarios, también llamados extraordinarios, como *"aquellos juicios o procesos que por la forma o estructura en que están normados, pueden considerarse más breves y acelerados, pudiendo ser orales, escritos o mixtos"*.

Tal dualismo se ha mantenido a lo largo de los siglos, no sin pasar vicisitudes múltiples. Llegó a nuestro derecho a través de los ordenamientos procesales españoles, que aún después de nuestra independencia, el Estado

mexicano mantuvo vigente hasta la entrada en vigor de nuestros propios ordenamientos de procedimientos civiles de la segunda mitad del siglo XIX.

El Código de Procedimientos Civiles, en su articulado inicial de 1952 (artículo 430), hacía una enumeración de asuntos litigiosos que deberían tramitarse en la vía sumaria y, además empleaba la voz sumariamente en otras disposiciones con los significados de tramitación incidental y de breve sustanciación. Los comentaristas mexicanos solían advertir que este código incluía también, en el artículo 432, otra figura procesal, la de los sumarísimos, aunque el legislador en ningún lugar del código les aplicó expresamente esa denominación.

Pallares, en su Diccionario de derecho procesal civil, señalaba como notas distintivas de nuestro juicio sumario frente al ordinario las siguientes: a) era un juicio oral (mejor sería llamarle predominantemente oral, puesto que no carecía de elementos escritos); b) en él no había término extraordinario de prueba como podía hacerlo en el plenario; c) las pruebas se ofrecían en los escritos en que se fijaba la controversia, que eran los de réplica y dúplica; d) en él sólo cabían las excepciones de compensación y de reconvenición cuando éstas, en razón de su objetivo o materia, sólo pudieran motivar juicio sumario; e) las apelaciones únicamente eran admisibles en el efecto devolutivo; f) la fijación de la litis se efectuaba en la audiencia final del juicio; g) en ellos sólo formaban artículo de previo y especial pronunciamiento la incompetencia y la falta de personalidad en el actor; h) la sentencia definitiva se dictaba al final de la audiencia de pruebas y alegatos o, a más tardar, dentro de los tres días siguientes; i) los incidentes debían resolverse en la audiencia final del juicio, y j) en ellos (salvo en los hipotecarios y en los ejecutivos) no se concedían plazos de gracia.

Por efecto de las importantes reformas introducidas al Código de Procedimientos Civiles, por decreto de 14 de Marzo de 1973, quedaron derogados tanto las disposiciones reglamentarias del juicio sumario como el llamado sumarísimo previsto en el artículo 432, por haber quedado los asuntos a que éste aludía sujetos a la competencia de los jueces de la materia familiar, y se mantuvo únicamente el juicio ordinario, en el que se procura dar prevalencia a la oralidad

que, conforme al sistema inicial del código, campeaba en el proceso sumario y era optativa en el ordinario y se dispuso el grupo de los juicios especiales en el que quedaron comprendidos, el ejecutivo, el hipotecario, la acción rescisoria y el de desahucio.

Dos años antes, en 1971, se había introducido otro conjunto de reformas y adiciones a diversos preceptos del Código de Procedimientos Penales, entre las cuales se incluyó, la creación de lo que desde ese momento se llamó procedimiento sumario en materia procesal penal (artículo 305 Código de Procedimientos Penales), aplicable obligatoriamente en los asuntos penales de la competencia de los jueces mixtos de paz, cuando la sanción al delito de que se tratara sea apercibimiento, caución de no ofender, multa o prisión cuyo máximo no excediera de cuatro años (artículo 10). Se dispuso asimismo que, en los procesos de la competencia de los jueces penales, el procedimiento sumario se ha de aplicar cuando se trate de delitos cuya pena máxima no exceda de cinco años de prisión, como regla general, a menos que el inculpado o su defensor, en tales casos, con ratificación del acusado dentro de los tres días siguientes a la notificación del auto que declara abierto dicho procedimiento sumario, soliciten la revocación de dicho auto para el efecto de que se siga el proceso ordinario, siempre bajo la jurisdicción del mismo juez penal (artículo 306, Código de Procedimientos Penales). Este artículo ha sido reformado en 1984 y 1994, para prever que el procedimiento sumario se seguirá en cualquiera de estas tres hipótesis: a) cuando se trate de delito flagrante; b) cuando exista confesión rendida ante el Ministerio Público o la Autoridad Judicial, y e) cuando se trate de delito grave. Sin embargo, el inculpado o su defensor pueden solicitar la revocación de la declaración de apertura del procedimiento sumario, en los términos del artículo 306, segundo párrafo, del Código de Procedimientos Penales.

El procedimiento sumario es, por su forma, eminentemente oral, con manifiesta abreviación de los plazos que corresponderían al desarrollo del Proceso penal ordinario y con la obligación de que la audiencia principal se realice en un solo día sin interrupción, a menos que el desahogo de las pruebas

ofrecidas por las partes haga imposible recibirlas en una sola sesión, en cuyo caso se observará lo dispuesto en el artículo 311 del mismo Código de Procedimientos Penales. Las conclusiones del Ministerio Público y de la defensa se formularán verbalmente. La vista se lleva a cabo dentro de los cinco días siguientes a la presentación de las conclusiones (artículo 325), y la sentencia ha de pronunciarse dentro de los 10 días siguientes, como regla general, y si el expediente excediere de 200 fojas, por cada 100 de exceso o fracción se aumentarán un día más (artículo 329)⁹⁵.

3.2. EL JUICIO SUMARIO EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA.

Por autorizadas opiniones sabemos que, el proceso sumario tiene como notas distintivas, la liberación de la *litis contestatio*, así como de las apelaciones interlocutorias, la abreviación de los plazos, la supresión de formalidades superfluas, la facultación al juzgador para repeler actuaciones innecesarias y fallas cuando estime suficientemente instruida el proceso. De la que se sigue que no necesariamente la principal característica de este proceso, lo constituye la brevedad, como suele afirmarse y consecuentemente, que no todo juicio breve pueda ser caracterizado como sumario.

Esta clase de juicios en materia procesal administrativa, propiamente no existen, por lo que, es dable aspirar a una regulación que permita aprovechar sus ventajas, más aún cuando sabemos la trascendencia social de los supuestos que abarca la justicia administrativa, misma que evidentemente, no se contrae al juicio contencioso⁹⁶.

⁹⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Editorial Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Tomo IV F-L.

Becerra Bautista, José, *El proceso civil en México*, 10ª. ed., México, Porrúa, 1982; Engelman, Arthur, *A History of Continental Civil Procedure*, Nueva York, Augustus M. Kelly, Publishers, 1969; Fairén Guillén, Víctor, *El juicio ordinario de los plenarios rápidos*, Barcelona, Bosch, 1953; García Ramírez, Sergio, *La reforma penal de 1971*, México, Ediciones Botas, 1971; Margadant, Guillermo Floris...

⁹⁶ HUERTA BARRERA, Teresita Rendón. Miembro del Departamento de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guanajuato.

3.1.2. Noción y Orígenes del Juicio Sumario.

En nuestro idioma se utilizan las expresiones "*de plano*" o "*sumariamente*", para indicar celeridad en el proceso.

No obstante, el alcance de los términos de plano y sumariamente en nuestro derecho positivo, no son sinónimos.

Se usa la expresión de plano cuando el Tribunal no necesita oír a la contraparte para resolver un problema procesal.

Por ejemplo: los Tribunales, no admitirán recursos notoriamente frívolos e improcedentes; los desecharán de plano, sin necesidad de mandarlos hacer saber a la otra parte, ni formar artículo.

Como sinónimos de la expresión de plano se usa: de oficio. Los incidentes ajenos al negocio principal deberán ser repelidos de oficio por los jueces, no se admitirá documento alguno después de iniciada la audiencia... el juez repelerá de oficio los que se presenten.

Finalmente, se emplean las palabras en el acto, para significar la misma idea: los jueces corregirán en el acto las faltas que se cometieren, con multa de hasta cien veces el salario mínimo.

El vocablo *sumariamente* significa rapidez. La reposición de autos se sustentará sumariamente, para sacar copia o testimonio de cualquier documento se requiere decreto judicial que no se dictará, sino con conocimiento de causas y audiencia de parte, y si no la hay con la del Ministerio Público, procediéndose sumariamente en caso de oposición.

Tradicionalmente, los juicios sumarios han sido los procesos que por la naturaleza del Derecho Sustantivo, requieren un trámite con brevedad de plazos o de solemnidades.

En todo caso, el legislador es quien determina qué problemas deben apartarse de la regla general del conocimiento ordinario, para quedar comprendido en la excepción del sumario.

Para Manuel de la Peña⁹⁷: El juicio extraordinario o sumario era el que procedía sin la observancia de las ritualidades comunes del Derecho.

Cesáreo L. González⁹⁸, explica que el juicio sumario, es cuando la causa es conocida omitiendo algunas de las solemnidades o limitando los plazos establecidos para el ordinario.

Por su parte, Rafael de Pina,⁹⁹ caracteriza los juicios sumarios por la brevedad de sus trámites, y por el predominio de la Oralidad sobre la escritura.

Sumario, cuya raíz latina se localiza en la voz *summarius*, significa breve, sucinto, resumido, compendiado. Se aplica en general al adjetivo sumario, a los juicios especiales, breves, predominantemente orales, desprovisto de ciertas formalidades innecesarias. En este sentido, juicio sumario se opone a juicio ordinario o plenario.

La investigación histórica acerca de los juicios sumarios en los países del *civil law*, como el nuestro, encuentra su origen en la Edad Media, pues antes de esa época el único procedimiento que puede ofrecer similitud con aquéllos es el *summarius*, que se practicaba en las postrimerías del imperio romano. En ese tiempo se aplicaba como forma de procedimiento judicial, el sistema extraordinario que acabó por desplazar al que le antecedió, llamado formulario¹⁰⁰.

En la legislación de Justiniano, ya existían los principios de lo que ahora conocemos como juicio sumario, que fueron aprovechados por los canonistas para adaptar la legislación de ese emperador a las necesidades de la iglesia, así

⁹⁷ *Lecciones de práctica forense mexicana*. México, 1835, tomo I, p. 196.2

⁹⁸ *Apuntamientos breves sobre Derecho procesal civil y materias relacionadas*. México, 1967, tomo I, Pág. 53

⁹⁹ *Instituciones de Derecho procesal civil*. México, 1950, pp. 337 y 55.

¹⁰⁰ *Diccionario Jurídico Mexicano*. México, 1988, tomo I-0, Pág. 1871.

lo concluyó el jurisconsulto italiano Biondi en su obra *in torno alla romanita del proceso civile moderno*¹⁰¹.

Hasta el período de la Edad media, imperó en el derecho procesal europeo, el juicio ordinario, el llamado *solemnis ardo judicarius*, con su formalismo, sus lentitudes y los recursos que lo hacían de una larga duración.

Para convertir en sumario el *solemnis ordo judicarius*, los pontífices romanos Alejandro III, Inocencio III, Gregorio IX e Inocencio IV, dictaron varias disposiciones mediante las cuales se simplificó el procedimiento y se procuró que el juicio tuviera como fin preferente, indagar la verdad sobre los hechos controvertidos. Por las dudas acerca de cómo entender esas nuevas normas, Clemente V, expidió su famosa constitución llamada *Saepe Contigit* que, entre otras reformas, contenía la muy importante de suprimir la *litiscontestatio*.

Los jurisconsultos y legisladores laicos siguieron el ejemplo de la iglesia, y los estatutos que estuvieron vigentes durante los siglos XIII y XIV en las ciudades de Italia abrieron las puertas al juicio sumario. Fairen Guillén, transcribe textos tomados de los estatutos de Pisa, Módena, Forli, Intra, Palianza, Perugia, Lucca, Génova, etc., que ponen de manifiesto cómo fue difundándose en la península itálica, el juicio sumario. Los casos en que procedía eran los siguientes por razón de la pequeña cuantía del juicio, por ser los litigantes personas menesterosas, por los pocos perjuicios que producía la contienda sumaria, e igualmente a causa de la urgencia de resolver la cuestión litigiosa.

El juicio sumario se caracterizó por: 1) Supresión de la *litiscontestatio* y 2) Las sentencias interlocutorias. Además por la brevedad de los plazos judiciales, la supresión de las formalidades innecesarias, las facultades que se concedieron al juez para desechar de plano las actuaciones superfluas, poniendo término al debate y pronunciar sentencia cuando estimaba que la instrucción estaba concluida.

En la legislación española, la Ley VI, título XXII, partida III, que estableció el juicio verbal rápido, cuyo texto es el siguiente traducido al moderno castellano:

¹⁰¹ Cit. por Fairen Guillén, Víctor. *"El juicio ordinario y los plenarios rápidos"*, Barcelona, 1953.

"Pero hay pleitos que pueden ser juzgados sin escritos y por palabras solamente. Y esto sería cuando la demanda fuere por cuantía hasta de diez maravedíes, o por cosa que no valiese más de esta cantidad, y con mayor razón cuando un pleito como estos tuviese lugar entre hombres pobres y viles. Porque en estos casos el juez debe oír y fallar libre y llanamente de manera que no se originen gastos y dilaciones por razón de los escritos".

También en la legislación mercantil se siguió el mismo camino, lo que es fácil de evidenciar en las leyes del Consulado del Mar, y las siguientes expedidas por los reyes católicos en Toledo en 1480 que figuran en la nueva recopilación, ley 22, título IV, libro 20 y ley 1ra., libro IV de la novísima recopilación. Leyes 1 y 2, título XIII, libro 3ro. de la nueva recopilación y finalmente las ordenanzas de Bilbao¹⁰².

Chiovenda, se refiere a los antecedentes del juicio sumario, en los siguientes términos: *"Estos residuos de formalismo germánico contribuyeron a hacer el proceso común excesivamente largo, complicado y difícil; habiéndose después introducido la costumbre de redactar actas de toda actuación, este proceso se va haciendo poco a poco un proceso escrito: las partes no comparecían, sino que depositaban en piazos sucesivos y rigurosos, sus escritos judiciales: los testimonios eran recogidos en actas que servían después de base al juicio, y las partes no podían existir al examen de testigos. Esto explica porqué, junto al proceso ordinario -solemnis ordo iudiciarius- se fuera formando un proceso simplificado, que se llamó posteriormente sumario. Los estatutos de las ciudades italianas se ocupan precisamente de regular un proceso más simple que el ordinario. Por su parte, el Papa, al delegar en los jueces la decisión de las causas particulares, desde hacía mucho tiempo solía dispensarles de esta o aquella formalidad del proceso ordinario, hasta que Clemente V, en 1306, con una célebre Constitución conocida bajo el nombre de Clemente Saepe, reguló este modo de proceder simpliciter de plano ac sine strepitu et figurae iudicii para observar en casos determinados: dispensando del libelo, de la contestación de la*

¹⁰² Pallares, Eduardo. *Diccionario de Derecho procesal civil*. México, 1988, págs., 504 - 507.

*litis, de la rigurosa sucesión de los términos, procurando concentrar en una sola audiencia todas las deducciones de las partes, reforzando los poderes del juez en la dirección del litigio, aumentando el contacto entre las partes y el juez y la oralidad de la causa, admitiendo un verdadero y propio juicio en rebeldía"*¹⁰³.

En síntesis, los papas de la iglesia católica contribuyeron en forma notable a la evolución del concepto de juicio sumario, al haber autorizado a juzgar *simpliciter; breviter, de plano ac sine strepitu e figurae iudicii*.

3.3. LA APLICACIÓN DEL JUICIO SUMARIO EN OTROS PAISES.

Es importante tener en cuenta la legislación de otros países, en cuanto se refiere a los juicios sumarios, para lo cual consulte diferentes fuentes y que a continuación haré referencia; citando diversos autores y normatividad de algunos países latinoamericanos haciendo énfasis en la aplicación concreta del juicio sumario.

En el Código Procesal Civil y Comercial de Neuquen, República de Argentina, en su parte especial señala:

CAPITULO II: Proceso sumarísimo.

Artículo 498: Trámite.

En los casos del artículo 321, presentada la demanda el juez, teniendo en cuenta la naturaleza de la cuestión y la prueba ofrecida, resolverá de oficio y como primera providencia si corresponde su trámite según las normas del juicio sumarísimo.

La sustanciación se ajustará a lo establecido en los artículos anteriores con estas modificaciones:

1° No será admisible reconvencción ni excepciones de previo y especial pronunciamiento.

2° Todos los plazos serán de dos días, salvo el de contestación de la demanda

¹⁰³ Cit. Por Pallares, *ibidem*.

que será de cinco días y el de prueba, que fijará el juez.

3° La audiencia de prueba deberá señalarse dentro de los diez días de contestada la demanda, o vencido el plazo para hacerlo.

4° Sólo serán apelables la sentencia definitiva y las providencias que decreten medidas precautorias. El recurso se concederá en relación y en efecto devolutivo.

5° En el supuesto del artículo 321, inciso 1°, la demanda rechazada únicamente podrá reproducirse si tuviere lugar un nuevo acto, cuya reparación no pueda obtenerse por vía de ejecución de sentencia.

CAPITULO I: Proceso sumario.

Artículo 486: Demanda, contestación y ofrecimiento de prueba.

Presentada la demanda con sujeción a lo dispuesto por el artículo 330, se dará traslado por diez días. Para la contestación regirá lo establecido en el artículo 356.

Con la demanda, reconvención y contestación de ambas, deberá acompañarse la prueba instrumental, en los términos del artículo 333 y ofrecerse todas las demás de que las partes intentaren valerse.

Dentro del plazo de cinco días contados desde la notificación de la providencia que tiene por contestada la demanda o la reconvención, en su caso, el actor o reconviniente podrá ampliarse prueba con respecto a los nuevos hechos invocados por el demandado o reconvenido.

En esta clase de proceso no procederá la recusación sin causa.

Artículo 487: Reconvención.

La reconvención será admisible si las pretensiones en ella deducidas derivaren de la misma relación jurídica o fueren conexas con las invocadas en la demanda. De la reconvención se dará traslado por diez días.

Artículo 488: Excepciones previas.

Las excepciones previas se regirán por las mismas normas del proceso ordinario, pero se opondrán conjuntamente con la contestación a la demanda.

Si las normas sobre competencia engendraren duda razonable, el juez requerido

deberá conocer de la acción.

Artículo 489: Contingencias posteriores.

Contestada la demanda o la reconvenición, vencido el plazo para hacerlo o desestimadas en su caso las excepciones previas, no habiendo hechos controvertidos, el juez declarará la cuestión de puro derecho, y una vez ejecutoriada esta resolución, dictará sentencia. Si hubiere hechos controvertidos, el juez acordará el plazo que estimare necesario para la producción de la prueba, fijando la audiencia en que tendrán lugar la absolución de posiciones, testimonial y, eventualmente, las explicaciones que deban dar los peritos. Respecto de la prueba testimonial regirá lo dispuesto en el artículo 431, párrafo segundo. Asimismo, ordenará los oficios que hayan sido solicitados por las partes.

Artículo 490: Absolución de posiciones.

Sólo podrá pedirse la absolución de posiciones en primera instancia una sola vez. Deberá solicitarse en la oportunidad mencionada en el artículo 486, segundo párrafo.

Artículo 491: Número de testigos.

Los testigos no podrán exceder de cinco por cada parte. Si se hubiese propuesto un mayor número, el juez citará a los cinco primeros y luego de examinados, de oficio, o a pedido de parte, podrá disponer la recepción de otros testimonios si fuesen estrictamente necesarios

Artículo 492: Citación de testigos.

Para la citación y comparecencia del testigo, regirá lo dispuesto en los artículos 433 y 434.

Artículo 493: Justificación de la incomparecencia.

La inasistencia del testigo a la audiencia supletoria sólo podrá justificarse por una vez, por causa grave invocada con anterioridad. La fuerza mayor que hubiese impedido la justificación anticipada será excusable si se la hiciere valer dentro de las veinticuatro horas de celebrada la audiencia, para lo cual deberá acompañarse la prueba del hecho, o acreditarse sumariamente dentro del plazo que fije el juez.

Artículo 494: Prueba pericial.

Si fuese pertinente la prueba pericial, el juez designará perito único de oficio, quien deberá presentar su dictámen con anticipación de cinco días al acto de la

audiencia de prueba.

El perito podrá ser recusado hasta el día siguiente al de su nombramiento. Deducida la recusación, se hará saber a aquél para que en el acto de la notificación o hasta el día siguiente manifieste si es o no cierta la causal. Reconocido el hecho o guardándose silencio, será reemplazado. Si se negare, el incidente tramitará por separado, sin interrumpir la sustanciación del principal.

Artículo 495: Alegatos y prueba de informes pendientes.

En el juicio sumario se admitirá la presentación de alegatos si alguna de las partes así lo solicitare y el juez lo considerare justificado por la complejidad de las cuestiones debatidas o la importancia de la prueba producida; Si producidas las pruebas quedare pendiente únicamente la de informes en su totalidad o en parte -y esta no fuese esencial, se pronunciará sentencia prescindiendo de ella, sin perjuicio de que sea considerada en segunda instancia, si fuese agregada cuando se encontrare la causa en la alzada.

(Conforme Ley 912, art. 22°)

Artículo 496: Resoluciones y recursos.

El plazo para dictar sentencia será de treinta o cincuenta días, según se tratare de tribunal unipersonal o colegiado.

Únicamente serán apelables la resolución que rechaza de oficio la demanda; la que declara la cuestión de puro derecho; la que decide las excepciones previas; las providencias cautelares; las resoluciones que pongan fin al juicio o impidan su continuación y la sentencia definitiva.

Las apelaciones deducidas contra resoluciones que desestimasen las excepciones previstas en los incisos 6°, 7° y 8° del artículo 347 se concederán en efecto diferido. Las interpuestas respecto de providencias cautelares tramitarán en incidente por separado.

Las resoluciones sobre producción, denegación y sustanciación de las pruebas, estarán sujetas al régimen del artículo 379.

Artículo 497: Normas supletorias.

En cuanto no se hallare previsto, regirán las normas generales en lo que fuesen compatibles con el carácter sumario del procedimiento.

Asimismo, en el Código Civil y comercial de la Provincia del Chubut, cita:

CAPÍTULO III.

Proceso Sumario y Sumarísimo

CAPÍTULO I.

Proceso Sumario.

Artículo 486º. - DEMANDA. CONTESTACION Y OFRECIMIENTO DE PRUEBA. Presentada la demanda con sujeción a lo dispuesto en el artículo 330, se dará traslado por DIEZ (10) días. Cuando la parte demandada fuera la Provincia o una Corporación Municipal, el plazo para comparecer y contestar la demanda será de VEINTE (20) días. Para la contestación regirá lo dispuesto en el artículo 356.

Con la demanda, reconvención y contestación de ambas, deberá acompañarse la prueba instrumental, en los términos del artículo 333, y ofrecerse todas las demás pruebas de que las partes intentaron valerse.

Dentro del plazo de CINCO (5) días contados desde la notificación de la Providencia que tiene por contestada la demanda o la reconvención en su caso, el actor o reconviniente podrá ampliar su prueba con respecto a hechos invocados por el demandado o reconvenido, que no hubiesen sido aducidos en la demanda o reconvención siempre que tengan relación con las cuestiones a que se refiere el proceso y directa incidencia en la decisión del litigio.

Con respecto a la prueba documental, se observará lo dispuesto por el artículo 334.

Artículo 487. - RECONVENCION. La reconvención será admisible en los términos del artículo 357. Deducida, se dará traslado por DIEZ (10) días.

Artículo 488. - EXCEPCIONES PREVIAS. Las excepciones previas se registrarán por las mismas normas del proceso ordinario pero se opondrán conjuntamente con la contestación a la demanda.

Artículo 489. - TRAMITE POSTERIOR. Contestada la demanda o la Reconvención, vencido el plazo para hacerlo o desestimadas en su caso las excepciones previas, no habiendo hechos controvertidos el juez declarará la cuestión de puro derecho y firme dicha providencia llamará autos para sentencia.

Si hubiere hechos controvertidos, en una misma providencia designará perito en los términos del artículo 494º, fijará la audiencia en que tendrá lugar la absolución de posiciones, las declaraciones de los testigos y, eventualmente, las explicaciones que deban dar los peritos, ordenará los oficios que hayan sido solicitados por las partes y acordará el plazo que estimare necesario para la producción de las demás pruebas.

La audiencia se designará en fecha que permita el diligenciamiento de las medidas que en ella deban realizarse.

Respecto de la prueba testimonial regirá lo dispuesto en el artículo 431º, párrafo segundo.

La providencia que fija la audiencia se notificará de oficio y por cédula.

Artículo 490. - ABSOLUCION DE POSICIONES. La absolución de posiciones, en primera instancia deberá solicitarse en la oportunidad mencionada en el artículo 486º, segundo párrafo; no será procedente en segunda instancia.

Artículo 491. - NUMERO DE TESTIGOS. Los testigos no podrán exceder de CINCO (5) por cada parte. Si se hubiese propuesto un mayor número, el juez citará a los CINCO (5) primeros y luego de examinados, de oficio, o a pedido de parte, podrá disponer la recepción de otros testimonios si fuesen estrictamente necesarios.

Artículo 492. - CITACION DE TESTIGOS. Para la citación y comparecencia del testigo, regirá lo dispuesto en los artículos 433 y 434.

Artículo 493. - JUSTIFICACION DE LA INCOMPARECENCIA. La inasistencia del testigo a la audiencia supletoria sólo podrá justificarse por una vez, por causa grave invocada con anterioridad. La fuerza mayor que hubiese impedido la justificación anticipada será excusable si se la hiciere valer dentro de las VEINTICUATRO (24) horas de celebrada la audiencia, para lo cual deberá acompañarse la prueba del hecho, o acreditarse sumariamente dentro del plazo que fije el juez.

Artículo 494. - PRUEBA PERICIAL. Si fuese pertinente la prueba pericial, el juez designará perito único de oficio, quien deberá presentar su dictámen con anticipación de CINCO (5) días al acto de la audiencia de prueba.

El perito podrá ser recusado dentro del TERCER (3º) día de su nombramiento. Deducida la recusación se procederá en la forma establecida en el artículo 467º.

El nombramiento y actuación de los consultores técnicos se ajustará a lo establecido en los artículos 458, 459, 461, 471, 472, 473 y 474.

Artículo 495. - CLAUSURA DEL PERIODO DE PRUEBA. PRUEBA DE INFORMES. ALEGATOS. Si producidas las pruebas quedare pendiente únicamente la de informes en su totalidad o parte, y ésta no fuere esencial, se pronunciará sentencia prescindiendo de ella, sin perjuicio de que sea considerada en segunda instancia si fuere agregada cuando la causa se encontrara en la alzada.

No existiendo prueba pendiente de producción, con la salvedad establecida en el párrafo anterior, el juez declarará clausurado el período correspondiente. Esta resolución será notificada personalmente o por cédula, y dentro de los SEIS (6) días de tener conocimiento de ella, las partes podrán presentar alegato. El plazo para alegar es común.

Presentados los alegatos o vencido el plazo para hacerlo, se procederá en la forma establecida en el artículo 483.

Artículo 496º. - RECURSOS. Únicamente serán apelables la resolución que rechaza de oficio la demanda; la que declara la cuestión de puro derecho; la que decide las excepciones previas; las providencias cautelares; las resoluciones que pongan fin al juicio o impidan su continuación y la sentencia definitiva.

Las apelaciones deducidas contra resoluciones que desestiman las excepciones previstas en los incisos 6º, 7º y 8º del artículo 347º se concederán en efecto diferido. Las interpuestas respecto de providencias cautelares tramitarán en incidente por separado.

Las resoluciones sobre producción, denegación y sustanciación de las pruebas, estarán sujetas al régimen del artículo 379º.

Artículo 497º. - NORMAS SUPLETORIAS. En cuanto no se hallare previsto, regirán las normas generales en lo que fuesen compatibles con el carácter sumario del procedimiento.

En la República del Perú, en la Ley procesal del Trabajo en la sección cuarta cita el procedimiento sumario en el ámbito laboral:

SECCION CUARTA.

PROCESO SUMARIO LABORAL.

TITULO I.

POSTULACION DEL PROCESO.

CAPITULO I.

Demanda, Emplazamiento y Conciliación.

Artículo 20º.- REQUISITOS DE LA DEMANDA.- La demanda se presenta por escrito y debe cumplir los siguientes requisitos:

- 1. La designación del juez ante quien se interpone.*
- 2. El nombre o denominación, datos de identidad, dirección domiciliaria y domicilio procesal del demandante o el de su representante, si no pudiera comparecer o no comparece por sí mismo.*
- 3. El nombre o denominación de la persona natural o jurídica demandada, con indicación de la dirección domiciliaria donde debe ser notificada.*
- 4. La situación laboral del demandante, si es un trabajador individual, con indicación del tiempo de servicios, función o cargo desempeñado y la última remuneración percibida.*
- 5. La determinación clara y concreta del petitorio contenido, con indicación de montos cuando los derechos tengan naturaleza económica o expresión monetaria.*
- 6. La enumeración de los hechos y los fundamentos jurídicos de la pretensión.*
- 7. Los medios probatorios.*
- 8. La firma del demandante, su representante legal o su apoderado y del abogado patrocinante. En caso que el demandante sea analfabeto, certificará su huella digital ante el Secretario de Juzgado.*

Artículo 21.- ANEXOS DE LA DEMANDA.- A la demanda deberá acompañarse:

- 1. Copia legible del documento de identidad del demandante o en su caso, el del representante.*

2. *Copia del documento que contiene el poder para iniciar el proceso cuando se actúe por apoderado.*

3. *Copia del documento que acredite la representación legal del demandante, si se trata de personas jurídicas o naturales que no pueden comparecer por sí mismas. Tratándose de organizaciones sindicales, se estará a lo previsto en el artículo 13 de esta Ley.*

4. *Todos los medios probatorios destinados a sustentar el petitorio. Se adjuntará por separado, a este efecto, pliego cerrado de posiciones, interrogatorio para cada uno de los testigos y pliego abierto especificando los puntos sobre los que versará el dictámen pericial, de ser el caso.*

5. *Copia del acta o, en su caso, documento que acredite el intento de conciliación, en los casos señalados por la presente Ley.*

Artículo 22.- INADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA.- La demanda presentada sin los requisitos y anexos antes señalados no será admitida, debiendo el juez indicar con claridad los que se hayan omitido para que sean presentados en un plazo de hasta cinco días, vencidos los cuales sin haber satisfecho el requerimiento, se ordena su archivamiento y la devolución de los recaudos.

Artículo 23.- IMPROCEDENCIA DE LA DEMANDA.- El juez declara la improcedencia de la demanda mediante resolución especialmente fundamentada, cuando no reúna los requisitos de procedibilidad señalados en esta Ley y en el Código Procesal Civil.

Artículo 24.- TRASLADO DE LA DEMANDA.- Si el juez califica la demanda positivamente, tendrá por ofrecidos los medios probatorios, corriendo traslado al demandado para que comparezca al proceso y conteste la demanda en el término de 10 días de emplazado con ésta.

Artículo 25.- EMPLAZAMIENTO DEL DEMANDADO.- El emplazamiento del demandado se realiza por medio de cédula que se entrega en su domicilio real, en forma personal si es persona natural o a través de sus representantes o dependientes, si es persona jurídica, haciendo constar con su firma el día y hora del acto.

CAPÍTULO II.

Contestación de la Demanda y Excepciones.

Artículo 26.- CONTESTACION DE LA DEMANDA.- La demanda se contesta por escrito siguiendo las disposiciones contenidas en el Código Procesal Civil. Especialmente el demandado debe:

- 1. Observar los requisitos previstos para la demanda en lo que corresponda.*
- 2. Exponer los hechos en que funda su defensa en forma precisa, ordenada y clara, contradiciendo cada una de las pretensiones expuestas o allanándose a las mismas, de ser el caso.*
- 3. Proponer la compensación de los créditos exigibles al demandante, de ser el caso.*
- 4. Ofrecer los medios probatorios.*
- 5. Proponer o deducir las oposiciones o tachas contra los medios probatorios ofrecidos por el demandante, así como el reconocimiento o negación de los documentos que se le atribuyen.*
- 6. Incluir su firma o la de su representante o apoderado y la del abogado patrocinante. En caso que el demandando sea analfabeto, deberá certificar su huella digital ante el Secretario de juzgado.*

7. En el caso de las personas jurídicas que cuenten con más de un representante con facultades suficientes, al apersonarse al proceso deberán indicarlo a fin de que cualquiera de ellos pueda asistir a la audiencia.

Artículo 27.- ANEXOS DE LA CONTESTACION.- A la contestación se acompañan los anexos exigidos para la demanda en el artículo 21º de esta Ley.

Artículo 28.- EXCEPCIONES.- El demandado puede proponer en el escrito de contestación a la demanda las excepciones previstas en el Código Procesal Civil. La excepción de transacción será apreciada por el juez, atendiendo al principio de irrenunciabilidad de derechos a las circunstancias que rodean dicha transacción. Lo resuelto por el juez no implica pre juzgamiento.

Artículo 29.- REBELDIA.- Si transcurrido el plazo para contestar la demanda, el demandado no lo hace, incurre en rebeldía. Esta declaración causa presunción legal relativa sobre la verdad de los hechos expuestos en la demanda, salvo que habiendo varios emplazados en forma solidaria, alguno conteste la demanda o, cuando el juez declare en resolución motivada que no le producen convicción. El rebelde puede incorporarse al proceso para continuar con éste en el estado en que se encuentre, pagando una multa equivalente a una (1) URP.

En el procedimiento EJECUTIVO LABORAL DE PANAMA, nos señala un importante aporte del procedimiento ejecutivo que por su naturaleza la ley ordena que su tramite sea breve.

El proceso ejecutivo laboral.

Se puede definir el proceso ejecutivo laboral, como un proceso especial, cuyo objetivo principal es obtener, por vía de apremio, el cumplimiento forzoso de una obligación derivada de una relación laboral.

A. Características.

- a. Es un proceso especial, diferente al ordinario y a los otros procesos especiales, ya que se limita a ejecutar los derechos, mediante medios compulsivos;
- b. Es un proceso sumario, ya que la ley ordena que sus trámites sean breves, debido a su propia naturaleza, puesto que el derecho ya consta previamente constituido en un título ejecutivo;
- c. El proceso ejecutivo laboral no se inicia como contradictorio, pues su finalidad es ejecutar forzosamente derechos ya reconocidos;
- d. El proceso ejecutivo laboral emplea la vía del apremio, mediante medios compulsivos, como el embargo y remate de los bienes del deudor(a) o ejecutado(a);
- e. Se caracteriza porque los derechos constan en un título que hace plena prueba por sí mismo, siendo éste (el título) la base del proceso;
- f. El título ejecutivo laboral se funda en la ley. Las partes no pueden reconocer eficacia por anticipado a un documento que carezca de los requisitos legales;
- g. El auto que decide un juicio ejecutivo laboral no admite recurso alguno ni proceso aparte de invalidación; sólo admite impugnación por la vía de excepciones, de conformidad con lo que establece el artículo 996 del Código de Trabajo.

B. Tramitación.

El proceso ejecutivo laboral tiene una tramitación bastante sencilla. En cuanto a los requisitos para que proceda la demanda ejecutiva tenemos: los comunes a toda demanda y los especiales del proceso ejecutivo, esto es, los que se refieren específicamente a la naturaleza de la obligación que se demanda y a

la existencia imprescindible de un título ejecutivo y su condición de prestar mérito ejecutivo.

Las partes en el proceso ejecutivo laboral son:

- a). El demandante o acreedor a quien se le conoce con el nombre de Ejecutante;
- b). El demandado o deudor a quien se conoce con el nombre de Ejecutado.

El proceso ejecutivo laboral está regulado por los artículos 994 al 1015 del Código de Trabajo. Para que la demanda proceda contra una determinada persona o empleador(a), se requiere tener un título, del cual surja una obligación originada en una relación de trabajo y que la misma se encuentre vencida, exigible y líquida o susceptible de liquidación. La demanda ejecutiva debe ir acompañada del título, que es la prueba de la existencia del derecho que se pretende hacer efectivo.

Existen dos clases de título ejecutivo, a saber:

- a). JUDICIAL: esto es, una sentencia debidamente ejecutoriada;
- b). EXTRAJUDICIAL: es decir, el reconocimiento del empleador(a), en una diligencia ante la autoridad de trabajo, respecto a determinada obligación laboral para con un trabajador(a).

El juicio ejecutivo se considera como una variante del proceso de ejecución. El proceso de Ejecución tiende a obtener una actividad física, material por parte del organismo jurisdiccional porque en eso se distingue del proceso de cognición. En el proceso de cognición, la actividad que desarrolla el juez es puramente intelectual. En el proceso de ejecución por el contrario se le pide al Juez una conducta física, un obrar, que haga actuar la declaración judicial que

por haber quedado ejecutoriada y dictada en el ejercicio de una acción de condena, es susceptible de ejecución. En el Juicio Ejecutivo se supone que esa declaración judicial de la que se pide cumplimiento, de la que se pide su ejecución (por eso se llama ejecutivo este juicio), está contenido en el título ejecutivo. Ese título ejecutivo viene a ser el presupuesto especial del juicio ejecutivo. Está considerado por la ley el título ejecutivo como que él encierra una presunción vehemente de certeza, de verdad, es decir, la declaración contenida en el título ejecutivo se presume que es cierta, que es indiscutible, por eso dice Carnelutti, que en proceso de cognición este proceso versa sobre pretensiones indiscutibles. Pero esta consideración que se hace del título ejecutivo no satisface a muchos expositores, a muchos tratadistas porque ella no explica por ejemplo las ejecuciones injustas, es decir, no se puede equiparar la declaración contenida en una sentencia definitiva firme con la declaración contenida en un título ejecutivo; porque, en primer caso la sentencia judicial que se ha emitido después de haberse instruido, sustanciado el juicio con pleno conocimiento de causa, (esta declaración judicial) si que es verdaderamente indiscutible, de tal manera que las resoluciones que se dicten en un procedimiento de ejecución de Sentencia, ninguna de ellas tiene el carácter de definitiva, son resoluciones más o menos trascendentes, pero la sentencia, la resolución definitiva es la que se trata de ejecutar casualmente.

En cambio en el juicio ejecutivo aunque se quiera evaluar e identificar la declaración contendida en el título, la pretensión ejecutiva no es que de inmediato se ejecute esa declaración contenida en el título, la pretensión ejecutiva no es que de inmediato se ejecute es declaración, se da cumplimiento a ella, sino que se dicte una sentencia definitiva, de término la cual estimando procedente la pretensión ejecutiva manda llevar adelante, manda seguir adelante la ejecución. Es decir, no encontramos bajo este aspecto semejanzas entre el juicio ejecutivo y el proceso de cognición.

De modo que, no es cierto que el proceso ejecutivo éste eliminado por completo la fase de cognición, de conocimiento, de instrucción por parte del organismo jurisdiccional en el juicio ejecutivo y también es necesaria que se dicte un sentencia definitiva, con posterioridad con esa sentencia definitiva dictada en el juicio ejecutivo es que quedarían abiertos los procedimiento de apremio, los procedimientos de ejecución de sentencia.

El juicio ejecutivo, tiene asignado un procedimiento sumario es decir, procedimiento breve, y las razones que ameritan este procedimiento sumario para el juicio ejecutivo, para las pretensiones ejecutivas no son en relación a la cuantía de la ejecución, al fondo de la ejecución, sino más bien a la calidad que se funda el título ejecutivo. Es decir este título ejecutivo contiene un elemento productor de certezas aparentemente considerado por lo menos en el momento en que se presenta la demanda ejecutiva. El título ejecutivo viene a ser la prueba plena del derecho que afirma poseer, tener el ejecutante.

De modo que el conocimiento del juez se reduce en un principio a examinar este título, a examinar su apariencia, a ver si está asistido de todos los requisitos de fondo y de forma para merecer la tutela privilegiada que indica la vía ejecutiva. Pero ello no quiere decir que de plano se pase a ejecutarle porque se da oportunidad al deudor, al ejecutante en el juicio ejecutivo común, a contradecir ese título, a examinar a excepcionarle y entonces es viene la fase cognoscitiva, el debate va a surgir frente a la oposición que deduzca el ejecutante, al título ejecutivo, a la demanda ejecutiva.

Hay conocimiento sumario breve, ¿por qué?, Porque el título ejecutivo la ley presume que es una arma que usada derechamente por el acreedor, por el actor, por el ejecutante, difícilmente puede perder el pleito, su pretensión porque el título ejecutivo provee la prueba plena y completa del derecho. De modo que la actitud del juez cuando se presenta una demanda ejecutiva, es muy distinta a cuando se presenta una demanda ordinaria, la actitud del juez es expectante, el comunica la de demanda al demandado, espera las pruebas del actor y del reo y

según las alegaciones y las pruebas, así se vuelve la controversia estimando la demanda o rechazándola. Pero el actor en el juicio ordinario, el juez no le acuerda medidas de aseguramiento de su derecho, porque ese derecho no aparece probado con la presentación de la demanda, él únicamente ha presentado su demanda, tal vez acompañada de documentos pero no ha presentado un título ejecutivo que es lo que contiene la prueba plena del derecho. El juez es un espectador en ese debate y de acuerdo con las pruebas, va a resolverlo. En cambio, cuando se presenta una demanda ejecutiva el juez tiene que fijarse más, porque desde luego el actor, el ejecutante pide esa tutela privilegiada, la tutela de juicio ejecutivo. El juez debe examinar acuciosamente no sólo la demanda ejecutiva, para eso basta un examen somero, sino el título ejecutivo, porque el título ejecutivo es un título legal, es la ley la que en todas las legislaciones, establece cuáles son los títulos ejecutivos, cómo deben considerarse, como debe estar estructurado, y si el juez después de este examen reconoce en ese título, en ese documento que presenta el ejecutante, un título ejecutivo, entonces el juez, de acuerdo con la ley, presume que este ejecutante tiene la razón, le asiste el derecho, como acreedor que es, de cobrar, de ordenar el pago de esa deuda, de ese crédito. Si el juez después de este examen llegase a la conclusión de que se ha equivocado ulteriormente, antes de fallar el juicio ejecutivo, pues puede rectificar y esa es una peculiaridad del juicio ejecutivo, la de que siempre queda expedita la jurisdicción del juez para revocar el auto de solvendo.

Ahora en un forma más restringida que antes, pero siempre existe lo que se llama procedimiento de oficio en el juicio ejecutivo, antes era amplísima la facultad del juez para revocar el auto de solvendo, hoy día, ha quedado restringida.

El auto de solvendo es el auto en que despacha la ejecución, es el primer auto que se dicta en el juicio ejecutivo.

Vamos a ver ahora cómo surgió en el derecho procesal el título ejecutivo, cómo ha evolucionado.

En un principio en el derecho romano el título ejecutivo no era otro que la sentencia judicial, es decir, no existía más que la *actio iudicate*, se ejecutaban sentencias judiciales únicamente. La única declaración susceptible de ejecución, era la contenida en una sentencia, de manera que el único título ejecutivo, que todavía lo es, eran las sentencias judiciales. Pero entre la tesis del Derecho Romano que propiciaba la defensa de los derechos del deudor y la tesis del derecho germánico que se inclinaba a afirmar el poder, la autoridad del poder ejecutivo, es decir, prescindiendo de la defensa de los derechos del deudor, entre esas dos teorías antagónicas surgió el derecho común en Italia y este derecho común es el que hizo posible el nacimiento de los títulos ejecutivos, de esta manera: Primero se admitió que cuando el demandado, el deudor, admitía el derecho del actor, desde ese momento ya era innecesaria la fase cognoscitiva en el juicio, era innecesaria también la sentencia. El deudor reconocía el derecho del actor, *asubjudice* en presencia del juez, habiendo estado demandado. Es el caso del allanamiento a la demanda en el juicio, no excluye la sentencia. Lo mismo pasó en el derecho común. De manera que después de haber reconocido el deudor el derecho del acreedor se dictaba la sentencia y no pasaba a ejecutarla. Lo que se dictaba en lugar de la sentencia era un auto que se llamaba *preceptus de solvendus*, y este era suficiente para que se pasase a ejecutar la declaración derivada del reconocimiento que el deudor había hecho del crédito que le reclamaba el acreedor. Enseguida, ese reconocimiento que hacía el deudor de la deuda podía interpretarse fuera de juicio, en actos de jurisdicción voluntaria, se invocaba únicamente el oficio del juez, no era preciso que se demandase al deudor, simplemente se le cita como ocurre en nuestro derecho cuando se le pide reconocimiento de firma, cuando se le pide al deudor que absuelva posiciones.

Pues bien, reconocido ese derecho por el deudor ante el juez se dictaba por este juez el *preceptus de solvendus* y se pasaba a la ejecución de la declaración. Ya no había necesidad de juicio.

Posteriormente, con la relevancia que adquirió la función notarial se admitía que esas declaraciones pudieran hacerse ante notario, y es que los notarios manejasen en un principio la jurisdicción voluntaria, se les llamaba jueces tabularios. Pues bien, ese reconocimiento de la deuda hecha ante notario será suficiente para tenerse por indiscutible el derecho del actor, es verdad que el *preceptus de solvendus* no lo dictaba el notario, lo dictaba siempre el juez, pero de ahí se pasaba directamente a la ejecución. Últimamente se puso en los documentos que autorizaban los notarios, no como una cláusula de estilo, de tal manera que era lo corriente que los deudores al suscribir obligaciones, simultáneamente reconocían el derecho del actor ante notario y eso era suficiente para que esa declaración, considerada indiscutible, pudiese pasarse de ella a la ejecución de la misma. Así es como nació pues, el título ejecutivo. Es decir, prescindiendo de la sentencia, del conocimiento previo del juez, porque esa es la novedad del juicio ejecutivo. Las sentencias judiciales desde luego son susceptibles de ejecución inmediata y las ejecutorias que contienen estas sentencias, presten mérito ejecutivo eso es razonable y normal.

Pero que declaraciones contenidas fuera de las sentencias judiciales presten mérito ejecutivo, eso es lo anormal, es decir que sin haber intervenido para nada un juez, sin haberse informado, sin haber instruido un expediente acerca del derecho de las partes, la ley considera que ese derecho es indiscutible cuando se encuentra plasmada en un documento que no sea sentencia judicial, es el caso de los títulos ejecutivos extrajudiciales, contractuales y que nacieron en esa forma en el derecho común italiano, es decir pues, atemperando el rigor de la sentencia, de la necesidad de recurrir a los jueces se llegó a admitir como buenos los reconocimientos que los hacían los deudores esporádicamente ante Notario, luego como una regla, todo deudor en

una cláusula de estilo interviniendo, compareciendo como parte ante un Notario, cuando reconocía la deuda se consideraba que el Notario como depositario de la fe pública, tenía suficiente autenticidad para estimar que ese reconocimiento era cierto, indiscutible el derecho y por lo mismo podía pasarse a la ejecución.

Pero este título ejecutivo por sí mismo no explica las ejecuciones infundadas, porque antiguamente se decía que en el juicio ejecutivo la pretensión procesal estaba identificada con la pretensión material lo cual no ocurre en el juicio ordinario, la pretensión que se presenta es meramente procesal, es decir la legitimación ad-causa, es el objeto de la sentencia, es la sentencia la que va a decir si ese actor que se presentó como tal es el actor en el sentido material, es decir, titular de derecho, cuando presentó su demanda él dice que es titular de derecho pero no lo ha probado, de la prueba que presente será o resultará el reconocimiento, la tutela que el juez rinde en la sentencia definitiva.

En cambio, en el juicio ejecutivo existe esa identidad, es decir la pretensión procesal identificada con la pretensión material, ¿por qué?, porque se pide la ejecución se pasa directamente a la ejecución, porque el título ejecutivo releva al juez de entrar, de abrir fase cognoscitiva porque ese título ejecutivo demuestra que ese actor, ejecutante, es ciertamente el acreedor, es innegable a los ojos de la ley.

Pero esta consideración, no explica las ejecuciones infundadas, de ser así, muchos juicios ejecutivos los pierden los ejecutantes, y es claro por el mérito de la oposición que llegan a la ejecución, de las excepciones opuestas, es decir, en el título ejecutivo no siempre se encuentra todo el material del cual pueda deducirse la justicia, la certeza del derecho del actor, del poseedor del título ejecutivo, puede ser que exista el material que venga a neutralizar ese título y desde luego no lo presenta el actor, lo presentará el ejecutado y ese material sea suficiente para desvirtuar la certeza de título ejecutivo, el elemento de prueba.

Esta oposición, que va a versar en la fase cognoscitiva en ese procedimiento sumario, en esa estación, no es una estación de juicio ordinario porque es un término de prueba más breve, y por eso se le llama hoy en día, con los españoles y así lo considera la Corte Suprema de Justicia como un proceso sumario de naturaleza cualitativa.

En el Juicio Ejecutivo Común aún cuando no existe oposición, siempre es necesaria la sentencia definitiva. De manera que no es como en el proceso de ejecución donde se pasa directamente a la ejecución material a la conducta física del juez, a la conducta transformativa, aquí siempre falta una sentencia definitiva si no se dicta esa sentencia, el juicio es nulo porque faltaría esa parte esencial del juicio. De manera que después de esa sentencia viene el procedimiento de apremio, los procedimientos ejecutivos. De modo que el juicio ejecutivo ya no es tan ejecutivo, es un proceso sumario de mínima cognición pero hay que suponerlo identificado, como con el juicio ejecutivo como se solía considerar antes.

Los requisitos de fondo y forma están contenidos en la definición de Manresa y Navarro. Dicen que el juicio ejecutivo es el procedimiento que se emplea a instancia de un acreedor, para exigirle a su deudor moroso breve y sumariamente el pago de una cantidad líquida de plazo vencido y que conste en documento indubitado. Este es el título ejecutivo. Aquí define Manresa el juicio ejecutivo de dar. En esta definición se encuentran los requisitos del juicio ejecutivo conforme la jurisprudencia, antigua. Esos requisitos son, la existencia de un:

1. *acreedor cierto.*
2. *un deudor también cierto.*
3. *una deuda líquida.*
4. *plazo vencido o mora como dice nuestro Código.*
5. *finalmente el título ejecutivo;*

Los requisitos del título ejecutivo de fondo son los siguientes:

1. El título ejecutivo debe ser cierto, la certeza quiere decir que el juez a primera vista, con sólo leer el título ejecutivo debe quedar informado de quien es el acreedor y de quien es el deudor. La sola lectura del título ejecutivo debe suministrar los datos suficientes y bastantes. Si los datos que se necesitan para liquidar la deuda no aparecen en el título ejecutivo, entonces carece de este segundo requisito de fondo para ser considerado como título ejecutivo.
2. La liquidez de la obligación de la deuda, o liquibilidad, pero por medio de datos que ofrezca el mismo título ejecutivo, el mismo documento no datos extra-títulos, es decir, sólo conocer lo que se debe, sino cuánto se debe; en eso consiste la liquidez, ha de ser líquida la obligación para poder exigirse en la vía ejecutiva.
3. La exigibilidad: vamos a ver en qué consiste la exigibilidad, porque nuestro código al definir el juicio ejecutivo dice que el deudor ha de ser deudor moroso, así lo dice también Manresa y Navarro cuando dice que el procedimiento que se emplea a instancia de un acreedor, para exigirle su deudor moroso breve y sumariamente el pago de una cantidad líquida exigible que resulta de un documento indubitado. El concepto de mora en el juicio es el mismo que tenemos en los juicios ordinarios, es decir con criterios civilistas. No es el mismo concepto. El concepto de mora con criterio civilista es aquel que resulta después de la intimación judicial o extrajudicial. De modo que al deudor para colocarle en mora hay que intimarlo de previo porque la mora implica la facultad del acreedor a cobrarle al deudor moroso, daños y perjuicios, implica situación de culpa, de modo que no se confunde con el simple retardo cuando vence el plazo, no es el día el que interpela, no es el día del vencimiento del plazo el que constituye en mora al deudor, sino que la intimación porque si se deja pasar el plazo y el acreedor no cobra hay que suponer que ese acreedor no necesita el cumplimiento de la obligación, esa es una actitud graciosa

de su parte. Pues, en el juicio ejecutivo, la situación de mora se confunde con la de retardo, de modo que la deuda es exigible ejecutivamente desde que ha vencido el plazo, desde que ha sucedido la condición a la cual estaba subordinada la exigencia, el reclamo de la obligación, de modo que usted no lo tiene que colocar en estado de mora en una situación de mora previa a ese deudor para poder ejecutarlo, por el vencimiento del plazo ya es deudor moroso como dice la definición de nuestro código, es deuda exigible. Sólo en las obligaciones de hacer es que requiere la intimación del deudor para poder ejecutarlo en una situación previa de mora. Pero en las obligaciones de dar como en las de no hacer no es necesaria la intimación judicial ni extrajudicial, el vencimiento del plazo lo coloca en estado de mora para los efectos de la ejecución.

De modo que en el juicio ejecutivo como dice Emilio Reus, no se trata de decidir o de conocer, sobre lo derechos dudosos o controvertidos, se trata más bien de llevar a ejecución lo que consta, lo que aparece en el título ejecutivo, derechos claros, definidos, indiscutible, pero toda esta jurisprudencia antigua se ha modificado, hoy el juicio ejecutivo más bien constituye una modalidad del juicio de cognición, del proceso de cognición solo que la fase cognoscitiva queda reducida a su mínima expresión. En el juicio ejecutivo el juez le cree al actor, cree por lo menos hasta ese momento que tiene la razón y por ello es que condena in nomine litis inaudita parte al ejecutado a pagar. (En el juicio ordinario el juez cuándo ordena pagar, cuando queda dicta sentencia, y sin no paga en el acto le embarga sus bienes, pero eso no queda firme).

La naturaleza jurídica del juicio ejecutivo, es la de un *proceso sumario* por razones cualitativas. La palabra ejecutiva denota la idea de ejecución. En vista de esta naturaleza del juicio ejecutivo es que se ha admitido por la Corte Suprema de Justicia que dentro de este juicio existe lo que se ha de llamar procedimiento de oficio, esto consiste en la facultad que conservan los jueces o

tribunales para denegar la ejecución aún cuando ya la hubieren admitido inicialmente, aún cuando se deduzca la oposición pertinente los jueces y tribunales han conservado esta facultad, esta jurisdicción para denegar la ejecución, revocando el auto de solvendo que inicialmente dictaron o proveyeron cuando a juicio de ellos por un estudio mejor lleguen a la conclusión, a la convicción de que le faltan al título ejecutivo alguno de los requisitos de fondo o de forma, requisitos sin los cuales la ley no lo considera como título ejecutivo bastante o suficiente.

El título ejecutivo tiene dos significados: sustancial y formal:

Sustancial: Lo sustancial consiste en la declaración en él contenida y en esa declaración es que debemos buscar los requisitos de fondo (certeza, liquidez, exigibilidad).

Formal: Los requisitos de forma se refieren al documento mismo, al título, al documento que contiene esa declaración. Hay muchas clases; documentos públicos, documentos privados, documentos emitidos por funcionarios judiciales, administrativos, emitidos exclusivamente por los particulares que serán los privados, mercantiles, civiles, muchas clases de documentos, entonces la ley toma alguna de esas clases de documentos y dice: estos son documentos en algunos casos exige requisitos más que otros, es decir un documento que originalmente, primordialmente no ejecutivo, se puede hacer ejecutivo, por ejemplo: el documento privado se puede hacer ejecutivo mediante el reconocimiento judicial, también por ejemplo, cuando usted carece de papelito para establecer la obligación que ha contraído a su favor determinada persona, usted puede pedirle posiciones, porque a través de esas posiciones tiene un documento y presta mérito ejecutivo la confesión, cuando esa confesión la hace una persona que tiene capacidad de contraer deudas, créditos legítimos en forma líquida, cierta y exigible. El carecer de un título ejecutivo no quiere decir que no pueda una arbitrárselo, por ejemplo, Usted acostumbra dar dinero prestado y exige únicamente documentos privados, lo cual no es aconsejable, si

tiene dificultad con su deudor puede hacer de ese documento privado un título ejecutivo pidiéndole reconocimiento de firma y de los conceptos. Si reconoce su firma expresamente o si se tiene por fictamente reconocida, entonces presta mérito ejecutivo y habría que acompañar al documento privado las diligencias de reconocimiento de firma. En las letras de cambio en los pagarés, en obligaciones que constan en cupones que expiden ciertas sociedades, ha de estar en el código explicado y por eso ha dividido los títulos ejecutivos.

El Juicio Ejecutivo se divide según los autores, en juicio ejecutivo singular, que no es el singular de nuestra legislación y juicio ejecutivo universal. El juicio es singular cuando los bienes del deudor son bastantes para satisfacer los créditos que se le reclaman ejecutoriamente, hay bienes suficientes, no hay desequilibrio patrimonial, aún cuando se presenten varios acreedores. El juicio ejecutivo es universal porque en una demanda ejecutiva se presentan dos o más a reclamarle ejecutivamente a una persona el pago de una deuda siempre que tengan bienes suficientes esas personas.

Juicio ejecutivo universal: Es cuando hay desequilibrio patrimonial, esto es cuando los bienes del ejecutado no son suficientes, bastantes para satisfacer los créditos que se reclaman, en ese caso se necesita de una pérdida proporcional en todos los acreedores porque los bienes del deudor no son suficientes, tienen que prorratearse a base de los bienes que tiene el deudor en su poder. Este juicio da lugar a un procedimiento colectivo que en el derecho se denomina juicio de concurso de acreedores o juicio de quiebra si se trata de comerciante, pero se llama juicio ejecutivo porque siempre se procede inaudita parte, además se procede con un título ejecutivo. Para pedir la declaración de quiebra de un concurso, previa declaración de insolvencia, se necesita el título ejecutivo, así es que el juicio es ejecutivo universal, y recibe el nombre de concurso o de quiebra por el procedimiento colectivo que entraña.

El juicio ejecutivo también de acuerdo con nuestro código puede ser: de dar, de hacer, o de no hacer, según la naturaleza de la obligación, objeto de la pretensión ejecutiva. Sabemos que hay obligaciones de dar, de hacer, o de no hacer, sabemos en qué consiste dar, el dar naturalmente también puede referirse a especies o cuerpos ciertos, a cantidad de dinero, a géneros. Ese es el juicio ejecutivo que está primeramente tratado en el código porque ahí se dan las reglas generales para todos los juicios ejecutivo, cuando se ha terminado de ver el juicio ejecutivo de dar, enseguida el código trata del juicio ejecutivo de hacer, pero en el juicio ejecutivo de hacer, ya solo estudia las modalidades particulares que ameritan estas clases de obligaciones, el juicio ejecutivo de hacer, se refiere a las obligaciones de hacer, es un hecho debido por el deudor, hecho material, hecho jurídico.

Y por último el juicio ejecutivo de no hacer. Se presenta esta demanda cuando está en mora el deudor de no hacer, cuando viola el compromiso, ahí la mora es automática, ni en la civil hay que intimar al deudor de no hacer porque automáticamente se coloca en estado de mora cuando lo que le estaba prohibido hacer. Estas demandas se resuelven en daños y perjuicios por lo general, a menos que el hecho violando la obligación de no hacer pueda ser destruido pero no siempre pueden serlo, por ejemplo. Usted se obligó a no transmitir y transmitió, ahí como va ha destruir lo que hizo, ahí se convierte en daños y perjuicios, hay imposibilidad pues, material para destruir el hecho verificado, violando la obligación de no hacer.

La finalidad de haber estudiado las anteriores legislaciones de los países citados, está centrada en comparar los diferentes puntos de vista de la necesidad de simplificar y agilizar los procedimientos mediante la instrumentación de juicios sumarios, como tema de permanente preocupación entre Postulantes, Jueces, Magistrados y Académicos.

La necesidad de instrumentar y aplicar juicios sumarios, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como forma de simplificación y

agilización de los procedimientos, es referirse a una cuestión jurídica muy antigua, pero de actualidad: el de la necesidad procesal de una pronta y eficaz solución de los juicios, antigua porque al menos desde el *Areópago* ateniense la defensa legal se encuentra unida al uso de la palabra hablada; puede también recordarse en Roma, donde el ejercicio de la postulancia correspondía a oradores, porque las pretensiones jurídicas y la defensa se planteaban ante los tribunales mediante exposiciones habladas. El tema es actual porque a la corriente creciente de nuevos litigios que ameritan solución, se cuentan los existentes con anterioridad, muchos de los cuales ya solucionados en el fondo, son objeto de disputa en la fase ejecutiva, con el consiguiente retraso.

Si bien en la actualidad en México no existe rezago, ni en los juzgados ni en las Salas Regionales, porque todo litigio en estado de fallarse, lo ha sido en la oportunidad que las leyes disponen, ningún esfuerzo por mejorar debe desecharse en favor de la sociedad.

Es oportuna una precisión: no resulta acertado considerar la existencia de un proceso oral o de uno escrito, ambos siempre tendrán del uno y del otro. Realmente son procesos mixtos, la calificación de oral o de escrito, se otorga por la prevalencia en las actuaciones de uno sobre el otro, por ello estimo que con miras al tema expuesto debe hablarse de concentración procesal; por medio de ella es posible la solución pronta de los litigios, pues no se trata de eliminar el principio constitucional del debido proceso legal y de garantía de audiencia, en ninguna reforma procesal.

En la historia de la humanidad encontramos ya un claro ejemplo de la instauración de procesos ágiles y efectivos, de éxito en la propuesta, tal es la reforma procesal, que en Austria entre los años 1890 a 1900 motivó Francesco Klein, Ministro de Justicia. La razón del acierto fue haber descubierto las causas determinantes de la lentitud procesal, como lo señala Niceto Alcalá-Zamora en su obra *Estudios de Teoría General e Historia del Proceso*, siendo tres las principales causas: la primera, la promoción de incidentes, la segunda la interposición de recursos y la tercera, existencia de etapas muertas, durante las cuales el proceso dormita y se empolva.

Así en este momento, consideramos que nuestro juicio escrito, no responde ya a las exigencias sociales, fue útil, y debemos reconocerlo, sin embargo es tiempo de superarlo.

Una breve mirada retrospectiva permitirá justificar esta aseveración, ya que el juicio escrito es sobremanera ritualista, de esencia romano-canónica, se caracteriza por una segmentación interna para su desarrollo; constituyendo etapas sucesivas, esto es, se desenvuelve por tiempos, como en el siglo XIII las llamó el maestro Jacobo de las Leyes, autor de las Flores del Derecho. Tal temporalidad en los pueblos hispanoamericanos, y por supuesto en México, funciona a manera de condición sucesiva, si una etapa aún no se cumple en el tiempo para ello fijado, no puede accederse a la siguiente. Por ende no puede dictarse sentencia; un proceso así en materia penal, por ejemplo, llega a tener tal lentitud que algunas veces alcanzaba tintes dramáticos, pues el reo pasaba mas tiempo en cárcel preventiva, del que, en definitiva le correspondía por la condena impuesta, no se diga cuando resultaba inocente.

Tal orden de cosas no era posible que durara indefinidamente, los códigos procesales napoleónicos, civil de 1806 y penal de 1808, posibilitaron el advenimiento de la codificación procesal; por un lado para Europa y por la otra para América, se hicieron independientes, dando paso al denominado procesalismo científico, nacido en Alemania, por la histórica polémica entre Windscheid y Muther acerca de la acción y con la aparición del libro de Oscar Van Büloco en torno a las excepciones y los presupuestos procesales; todo esto con el claro propósito de eficientar la administración de justicia ante la patente lentitud del proceso escrito.

Por otra parte, la concentración procesal con sustento de los procesos sumarios que se pretenden aplicar de manera lógica y adecuada, presenta como datos distintivos, que a su vez le hacen dar mejores resultados:

A). El principio de oralidad, como medio de expresión en los juicios, la mayor parte de las actuaciones procedimentales utilizan la palabra hablada como vehículo de comunicación entre las partes y para con el Juez.

B). El principio de inmediación o inmediatividad, que permite generalizar el éxito en el diálogo procesal, el entendimiento entre las partes y el juez. Tal principio consiste en la proximidad o cercanía entre ellos, así como con vista a la recepción de las pruebas.

C). El principio de concentración, que se traduce en la agrupación de las actividades procesales de las partes, incluidas, claro está, las relativas al derecho probatorio, bajo la coordinación del titular del órgano jurisdiccional.

D). El principio de instancia única, entendido éste como el requerir del impulso procesal de las partes, sólo en la mínima medida, como es la presentación de la demanda y su contestación, en el de ofrecimiento de pruebas, la interposición de recursos, y en muy contados casos los incidentes.

E). El principio de oficiosidad en la recabación de las pruebas, al derecho probatorio como el conjunto de normas que regulan la prueba y los medios de prueba, doctrinariamente le son aplicables las disposiciones normativas de las que se derivan los principios vinculados con los medios de prueba. Conviene recordar la distinción entre medios de prueba y prueba judicial: los primeros son elementos o instrumentos utilizados por las partes y el juez, para proporcionar razones o motivos sobre la certeza de los hechos controvertidos. La prueba judicial es la serie de razones o motivos que sirven al juez para llevarle la certeza sobre los hechos, así vemos claramente que es el juez quien decide cuando hay prueba, al afirmar que esto o aquello está probado.

De las disposiciones normativas, vinculadas con los medios de prueba se derivan los siguientes principios doctrinarios: el dispositivo que consiste en la necesidad para iniciar el proceso y la obligación del juez de limitar su decisión a las peticiones del actor; por otro principio procesal, las partes disponen de la opción para dar por terminado el procedimiento a través de un convenio o transacción, o bien con desistimiento; este último, en la reforma procesal debe conservarse, no así, el poder de disposición que las partes tienen sobre los medios de prueba, pues la investigación sobre la certeza de los hechos controvertidos adquiere un interés social por la importancia de una correcta aplicación del derecho, por ello debe el juez gozar de facultades de

investigación, que dan lugar al principio de oficiosidad en la recabación de pruebas.

F). El principio de elasticidad del proceso, la conjunción de todos los presupuestos procesales y de fondo es insoslayable para un proceso válido y una sentencia fundada y motivada, por lo que cuando no se reúnen dichos presupuestos, se da motivo a dilaciones.

Pensemos en la incompetencia o en la falta de legitimación, por ejemplo: indudablemente los institutos jurídicos vinculados con los presupuestos, en caso de no colmarse, representarán un obstáculo enorme para la celeridad en la solución de los conflictos, por ello, debe incluirse una fase de depuración del proceso, en la cual se adviertan, esos posibles obstáculos legales para que se corrijan de inmediato, si ello es posible, o bien para buscar la fórmula de solución.

Espero que las anteriores referencias en torno a la aplicación de los juicios sumarios, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como forma de simplificación y agilización de los procedimientos, puedan ser útiles en la revisión y en la actualización de la legislación que norma la acción procedimental en nuestra Entidad.

3.4. DIFERENCIAS DEL JUICIO SUMARIO CON OTROS JUICIOS.

3.4.1. Delimitación y Alcance de los Conceptos.

Al finalizar el siglo XIX, eminentes juristas mexicanos tuvieron oportunidad de debatir el significado de la palabra juicio, con motivo de la procedencia del amparo contra sentencias civiles. Hoy parecería inusitado afirmar como lo hiciera Ignacio L. Vallarta, que las expresiones "*juzgado*" y "*sentenciado*" de que sirvió el artículo 14 constitucional, en el lenguaje forense se usaban hablando de causas

criminales y que aún en el habla vulgar nadie decía que alguien era juzgado y sentenciado por pretensiones civiles sino por tal o cual delito¹⁰⁴.

Es conveniente advertir que el propósito de Vallarta era demostrar que el amparo contra sentencias civiles significaría una absorción de la justicia local por los Tribunales Federales llegando a ser tan monstruosa que desquiciaría el régimen político que la Constitución estableció.

Pero no es ahora el momento oportuno para analizar aquel pensamiento, basta indicar que la profecía de Vallarta se realizó, pues anticipó que bastaría la demanda más temeraria de un litigante pidiendo esa revisión con el nombre de amparo, para que se abriera luego el juicio que hubiera de decidir de la aplicación exacta o inexacta de la Ley al hecho, y esto no solo tratándose de sentencias definitivas, sino hasta de autos de mero trámite. También será pertinente señalar de paso, que según Vallarta no se vulneraba dicha soberanía estatal cuando se juzgaba en amparo contra sentencias y autos en materia penal, porque había textos expresos en la Constitución que facultaban al órgano federal para que interviniera en ciertas condiciones en la administración de justicia criminal de los Estados.

Al refutar los conceptos de Vallarta, Lancaster Jones comenzó por exigir una demostración de que las palabras juzgado y sentenciado sólo se aplicaban a las causas criminales. Del hecho de que fuera más común utilizar la frase en cuestiones criminal no se infería reducción de la genuina acepción gramatical y técnica ni emplearlas un sentido excluida la posibilidad de hacerlo en otro. Lancaster Jones invocó a su favor al *Diccionario de la Real Academia Española*, a Escriche y a la Tercera Partida, que autorizaban el empleo de juicio como "sentencian".

Juzgar, decían esas "fuentes", es cuando el juez emite su sentencia: sententiam dicere, y antiguamente condenar a alguno por justicia en la pérdida de alguna cosa. Si se dice de alguien durante el curso de un proceso de proceso que se le está juzgando, es porque el acto de sentenciar se enlaza de tan

¹⁰⁴ MARTÍNEZ DE CASTRO, BAUTISTA. *Inteligencia del artículo 14 de la Constitución Federal*. Vallarta. Lancaster Jones y Sánchez Gavito. México, 1878, Pág. 8.

estrecha manera con las diversas diligencias del juicio, que éstas sirven de antecedentes lógicos a aquel acto, lo preparan y lo fundan.

Pero como en rigor no hay sinónimos absolutos, existen diversos matices en el significado de aquellos dos verbos. La voz sentenciar se concreta en el último acto del procedimiento, y la voz juzgar abarca este acto y los preparatorios y fundamentales del fallo, sin los que el mismo no podría existir, como no es posible que exista una suma sin sumandos. Las raíces del verbo juzgar son las palabras latinas *Jus y dicere*, pronunciar o declarar el derecho, y como juicio o juzgamiento es el acto de juzgar, la Ley ha autorizado el empleo de juicio en la acepción de sentencia.

La jurisprudencia mexicana es parca sobre el punto y se ha limitado a expresar que la materia de la controversia en un juicio no puede modificarse a través de los escritos de alegatos ni de los agravios en revisión, o bien que cada una de las secciones del juicio sucesorio tiene un objeto especial y se resuelve por separado, no habiendo, por consiguiente, una sentencia definitiva que abarque todo el procedimiento, por lo que no se pueden reparar las omisiones cometidas en este procedimiento, pudiéndose causar al quejoso un perjuicio de imposible reparación, por lo que contra esas omisiones es procedente el amparo; e incluso que el juicio oral de menor cuantía no es inconstitucional, porque el procedimiento sumarísimo (que todavía conservan algunos códigos) tiende a hacer más expedita la administración de justicia en asuntos de poca cuantía sin que implique violación de las Garantías que consignan los artículos 13, 14 y 16 constitucionales.

Así pues, la palabra juicio tomo relevancia en derecho mexicano, como lo confirmaba la doctrina, quien antes de pasar a la definición y división de los juicios en general, creyó conveniente advertir el uso indistinto que se hacía de las voces causa pleito, instancia, controversia y juicio, las cuales, aunque parecidas entre sí, quedaron diferenciadas por cuanto causa se tomó por la "*acción*" y derecho deducido en juicio civil o criminal, antes y después de contestado el pleito. Este, a su vez, era la misma causa e impropriamente se entendía por instancia, que no era otra cosa que el ejercicio de la "*acción*" desde

la contestación de la demanda y no antes, hasta la sentencia ante los jueces inferiores, y en apelación y suplicación hasta su ejecutoria ante los Magistrados, de manera que antes de estar contestando el pleito no había instancia ni juicio. Por tanto, cuando se introducía alguna pretensión con el aditamento de "*sin causar instancias*", era lo mismo que decir sin que haya juicio formal sobre ella, debiendo determinarse de plano. La controversia fue la contienda o disputa entre dos o más personas en juicio o fuera de él.

Según los asuntos o materias que se trataban en el juicio se dividió en civil, criminal y mixto, el último cuando no era solamente de interés civil o un delito si no ambas cosas, como en la denuncia, o cuando la pena pecuniaria debía aplicarse al fisco y a la parte. El juicio se subdividía en petitorio y posesorio; el primero era aquel en que los litigantes contendían principalmente sobre la propiedad, cuasidominio de alguna cosa, o sobre el derecho que correspondía a ella: posesorio era el que la versaba sobre obtener o retener la posesión o cuasiposesión de alguna finca o alhaja, o recuperar la que se tenía perdida o de la que se había sido despojado. Se distinguían además los juicios posesorios, uno plenario y otro sumario o aún sumarísimo.

Según el modo de proceder se dividía el juicio en ordinario, extraordinario y sumario. Ordinario era el que procedía por vía de "acción" o acusación, observando todos los trámites y solemnidades prescritas por el derecho positivo. Extraordinario cuando se procedía de oficio o por el juez, sin guardar el orden y las solemnidades legales. Y sumario era aquel en cuya prosecución no se observaban los expresados requisitos, sino que el juez procedía brevemente de plano, sin aparato ni figura de juicio en los casos en que tenía lugar, atendiendo sólo a la verdad del hecho, bien entendido que aunque en este juicio se podían omitir dichas solemnidades, no cabían de las necesarias para la legítima decisión de la causa, según derecho natural y de gentes.

Asimismo, por la forma y modo de la sustanciación, se llamaban juicios verbales cuando de palabra y sin formación de "*autos*", después de oídas las

partes, se dictaba la sentencia; y escrito cuando se hacían constar todos los procedimientos y se formaba lo que se llamó proceso o "*autos*".

También se dividían los juicios, por razón de las personas que litigaban, en dobles cuando ambos litigantes hacían las veces de actores o reos, como al deducirse las "*acciones familiae erciscundae, communi dividundo y finium regordorum*"; y sencillos en que uno precisamente era el actor y otro el reo.

Por razón del efecto se hablaba de declarativos, que se dirigían a la declaración y mandato para que alguno restituyera alguna cosa, presentara algún hecho o sufriera alguna pena sin usar aún la fuerza; y ejecutivos en los que usando ya la fuerza, se llevaba a realización alguno de los instrumentos que la traían aparejada, cuyo nombre se les daba por comenzar con la coacción, que era por donde los demás acababan.

En relación a los jueces se hablaba de juicios seculares, Eclesiásticos y militares, según que conocieran el secular de asuntos de su fuero, o el eclesiástico o militar de los del suyo.

Por la naturaleza de las cosas que se trataban en los juicios, se dividían en reales, personales, universales, generales y especiales. Reales si se trataba de derecho real y la pretensión se dirigía contra el poseedor; personales si se trataba de derecho personal, es decir de obligaciones de contrato o cuasicontrato, dirigiéndose la pretensión contra determinada persona; universales cuando el objeto del pleito era alguna universalidad de bienes o derechos, como una herencia; generales cuando era algún negocio o cosa general, que comprendía varias especies como una compañía o administración de tutela; y por fin especiales cuando era una cosa determinada, como un campo u otra semejante.

Para Manuel de la Peña y Peña¹⁰⁵: los juicios se dividen en: por el modo en que, promueven. Siguen y terminan; por la materia en que ellos se trata; por las persona de los litigantes que intervienen; por razón de los jueces, de las personas y cosas sujetas de su conocimiento; y por el fin que persiguen.

¹⁰⁵ *Lecciones de práctica forense mexicana*. México, 1835. Tomo I, Pág.3.

Según la manera de proceder se dividían en *verbales y escritos*. Por razón del modo se distinguían en *ordinarios* o plenarios y *extraordinarios* o sumarios y *sumarísimos*. Ordinario o plenario era aquel en que se guardaban escrupulosamente las ritualidades comunes del derecho. Extraordinario o sumario el que procedía sin la observancia de esas solemnidades. El sumarísimo continuaba siendo aquel en que se procedía con brevedad atendiendo únicamente a la verdad de los hechos y casi sin figura de juicio. De la Peña advertía que las leyes tenían detallados los trámites en cada uno de estos juicios.

Por razón de su materia, se distinguían en *petitorios y posesorios*; en los primeros era el derecho *in re* o el *ad rem* la materia del juicio. Mientras que en los posesorios se entablaba demanda para adquirir retener o recuperar la posesión o cuasiposesión.

Por cuanto a los litigantes, se dividían en *sencillos y dobles*; aquellos eran los que la representación de actor o reo se concedía a cada litigante, los dobles cuando cada litigante podía considerarse con ambas representaciones, según la cédula de 14 de mayo de 1804; como se veía en los juicios para dividir una herencia u otros bienes comunes, para arreglar y fijar los linderos de una finca o heredad, etc. Pero siempre se llamaba actor al primero que movía el juicio.

En virtud de los jueces, de las personas y cosas de su fuero particular se dividían en *eclesiásticos, seculares y militares*, división rigurosa porque no solo conocía el juez castrense sino que procedía con arreglo a las ordenanzas y leyes particulares de la milicia, y los demás en que se guardaban las leyes comunes.

Por último, también hace de la Peña la calificación en *juicios civiles, criminales y mixtos*, que en la práctica se denominaban juicios civiles criminalmente intentados.

Rafael Roa Bárcena,¹⁰⁶ comenzaba por definir el juicio como la legítima discusión de causa que se disputa entre el actor y el demandado ante el juez competente para que decida el mejor derecho de uno de ellos y los pleitos se terminen así por la autoridad pública.

¹⁰⁶ *Manual razonado de práctica civil forense mexicana*. México, 1869, Pág.22.

Los juicios se dividían en *civiles*, *criminales* y *mixtos* según el interés de los particulares, de la vindicta pública o de ambas cosas. Por razón de lo pedido se hablaba de *petitorios* y *posesorios* según que se tratara de dominio, cuasidominio o posesión. También se dividían en *dobles* y *sencillos*, y en cuanto al procedimiento eran *ordinarios*, *sumarios* y *sumarísimos*.

La Doctrina Mexicana seguía definiendo el juicio, como la legítima contención de causa que se disputa entre el actor y el reo ante el juez, para que los pleitos se terminen por autoridad pública, según lo afirmado por Álvarez y Tapia.

En seguida los clasifica por el fin en *civil*, *criminal* y *mixto*; en *petitorio* y *posesorio*; en *sencillo* y *doble*; en *ordinario* y *sumario*. Por el efecto los dividía en *declarativo* y *ejecutivo*; y luego en *común* y *militar*.

Jesús López Portillo, siguiendo a De la Serna y Montalván habló de "*acciones*" en lugar de juicios, clasificándoles en *legales* y *convencionales*, y por su objeto en *personales*, *reales* y *del estado civil*, *principales* e *incidentales*, clasificación sobre, la que se volverá en el momento oportuno.

Algo semejante hizo Jacinto Pallares al dividir las acciones en *públicas* y *privadas*, *comunes* y *castrenses*.

En cambio Manuel Mateos Alarcón dividió al juicio en las especies siguientes: por razón de los medios que se adoptan por los litigantes para obtener sus derechos en *arbitrales* y *contenciosos*; por la materia o causa en *civiles* y *criminales*; por el objeto en *petitorios* y *posesorios*; por la forma o modo de proceder en *verbales* y *escritos*, *ordinarios*, *ejecutivos*, *sumarios* y *sumarísimos*; por el fin en *declarativos* y *ejecutivos*; por los litigantes en *dobles* y *sencillos*; y por la concurrencia de acreedores en *universales* y *particulares*.

Tampoco Federico M. del Castillo Velasco clasificó los juicios sino las "*acciones*"; sin embargo habló de "*jurisdicción*" contenciosa que se ejercía *in invitos*, es decir, entre o sobre los que no estando de acuerdo tienen que acudir al juicio a pesar ser suyo o contra su voluntad a instancia o solicitud de alguno de ellos; "*jurisdicción*" voluntaria que se ejercía *inter volentes* o *in volentes*, esto es, a solicitud o por consentimiento de las dos partes que estaban de acuerdo. Habla "*jurisdicción*" natural cuando se ejercía sobre las personas y causas que la ley

determinaba y prorrogaba en las que las partes sin estar sujetas a la ley, por su consentimiento se habían sometido.

En cambio Demetrio Sodi, recordaba que desde el derecho romano los juicios se habían clasificado en *ordinarios* y *plenarios*, o *extraordinarios* y *sumarios* como en el amparo. También, agregaba, se habló de *orales* y *escritos*, *declarativos* y *ejecutivos*, *universales* y *particulares*, *petitorios* y *posesorios*, *ordinarios* de mayor y menor cuantía, subdivididos éstos en *escritos* y *verbales*, lo que se consideraba clasificación impropia.

Cesáreo L. González, explicó que el juicio *ordinario*, era aquel en que se disputaba sobre cosas *de* mayor cuantía, observando todas las ritualidades *del* procedimiento común. Juicio sumario cuando la causa es conocida omitiendo algunas de las solemnidades o limitando los plazos establecidos para el ordinario. *Extraordinario* aquel en cuya tramitación se sometía a procedimientos especiales. *Interdicto* el juicio que tenía por objeto reclamar en vía sumaria la posesión actual que le correspondía al acto sobre alguna cosa, o la de estado civil; destruir la obra nueva y prevenir los daños que pudiera causar la ruinosidad. *Juicio verbal* era aquel en que no se ventilaba ni decidía ni por escrito, sino puramente de palabra el negocio controvertido, aunque se asentara el resultado. *Juicio en acta*; el que se asentara en una serie de procedimientos sin interrupción, desde su principio a la conclusión por sentencia de la instancia. Las *peticiones* se hacían precisamente por comparecencia, asentándolas en el expediente por *Escrito*, el que adoptaba esta forma en promociones, proveídos y demás actuaciones Mixto de civil y criminal cuando tenía por objeto el castigo del delincuente y a la vez el resarcimiento del daño. De *consignación*, el que seguía después del ofrecimiento.

En una obra posterior, Demetrio Sodi continuó clasificando las "*acciones*" con un manifiesto en sentido civilista.

Por su parte, Aurelio Campillo Camarillo¹⁰⁷, citado por Bolaños Cacho, marginalmente señaló que el juicio *ordinario* es la regla general de los en-

¹⁰⁷ *Tratado elemental de procedimientos civiles*. Jalapa. 1924. Tomo I, págs. 31 y ss.

juiciamientos, el *extraordinario* es breve en el *sumario* y más en el *ejecutivo* en que por embargo y su registro queda asegurada la responsabilidad del demandado por medio de una verdadera hipoteca judicial y los juicios verbales son simples en tanto que los interdictos son provisorios.

Aurelio de León,¹⁰⁸ no clasifica los juicios, pero al hablar del *ordinario* lo considera juicio tipo del procedimiento civil, mientras que a los restantes los extraordinarios y entre ellos incluye los *sumarios*, *ejecutivos* e *hipotecarios*.

Nuevamente Demetrio Sodi, pero en un trabajo más conocido no solo continúa clasificando las "*acciones*", sino que las estima como un medio al servicio del derecho material y la manera de alcanzar una tutela jurídico procesal. Las especies que menciona son: *de declaración*, *de concurso*, *de condena*, *de ejecución*, *de embargo*, o *y de aseguramiento por sentencia provisional o definitiva*. Además, cita en su apoyo la ejecutoria de la Corte de 28 de mayo de 1930, en que se indica que es exacta la doctrina de Rocco por cuanto el derecho subjetivo es precisamente el derecho de "*acción*", que sustancialmente es el interés en obtener la intervención del Estado para la eliminación de los obstáculos que la incertidumbre o la inobservancia de la norma pone a la realización de los intereses tutelados, a su vez tutelado por el derecho procesal objetivo.

Más explicable es la actitud de Adolfo Maldonado, quien parte del concepto de acción como el derecho autónomo de defensa de que, gozan las partes procesales puesto en ejercicio de manera concreta y determinada, en virtud de su interés en que se actualice y tenga realidad en la vida, el destino de un bien que afirman protegido de cierta manera por el derecho material; para luego vincularla con el derecho constitucional de petición y finalmente clasificarla en: "*acción*" de mera declaración, "*acción*" cautelar sin faltar la división de las "*acciones*" según la naturaleza de la relación jurídica sustancial. Pero omite toda referencia a los juicios, seguramente porque como autor del código federal que regula el juicio único, no ha pensado en su conveniencia.

¹⁰⁸ *Compendio de procedimiento civil*. México, 1941, Págs. 29 y 81.

No es sino hasta llegar el libro de José Castillo Larrañaga y Rafael de Pina¹⁰⁹, que se vuelve a hablar de la clasificación de los juicios como sinónimos de procedimiento, pleitos y procesos.

Los procedimientos, forma exterior del proceso, manera como la ley regula las actividades procesales, la forma, el rito a que éstas deben ajustarse, se clasifican en dos grandes grupos: *singulares* cuando recaen sobre un derecho o bien singular, y *universales*. Estos últimos se subdividen en universales y *intervivos* y *mortis causa*, y los singulares en *ordinarios* y *extraordinarios*, los que a su vez se sub-clasifican en *ejecutivos*, *sumarios*, (de alimentos, retractos, interdictos, etc.), que se caracterizan, más bien que por la brevedad de sus trámites, por el predominio de la oralidad sobre la escritura; y *especiales* (arbitraje, responsabilidad de los funcionarios públicos, monitorios. etc.).

En la más reciente doctrina el desconcierto se agudiza. Cinco autores que han escrito en la última década, que marcan la divisoria entre el viejo procedimentalismo, colocado principalmente bajo el signo de Cervantes y de Garzonnet, y el nuevo procesalismo, al comienzo muy influido por Chiovenda y luego por otros autores y corrientes. Estos cinco autores ofrecen mayor contraste entre si que respecto a la vieja escuela del ochocientos.

El primero, Arturo Valenzuela, no habla de la clasificación de los juicios; en cambio incluye un capítulo destinado a lo que llama *cuasiprocesos*, entre los que menciona: la "*jurisdicción*" voluntaria, y el arbitraje. El cuasiproceso, dice, se caracteriza por tener formas procesales y por carecer de contenido "*jurisdiccional*".

Eduardo Pallares, regresa a la clasificación conforme a los siguientes puntos de vista: por la forma que predomina en *escrito* y *verbal*: en razón del mayor número de litigios en *ordinarios* y *extraordinarios*; por la amplitud de la defensa en *ordinarios*, *sumarios* y *sumarísimos*; por la naturaleza de la relación material del juicio en *posesorios* y *petitorios*; por la cuantía son de *mayor* o de *menor cuantía*; por los efectos de la sentencia son de condena, *declarativos*,

¹⁰⁹ *Instituciones de derecho procesal civil*. México 1950, págs. 337 y ss.

preservativos y dispositivos y también en cognitivos o ejecutivos; por los intereses sociales en juego son corporativo e individuales; por la naturaleza de los bienes son universales como el concurso, la testamentaria y los intestados, y singulares; por la situación de las partes simples o dobles; por la finalidad pueden ser declarativos o ejecutivos; por la naturaleza de los jueces, arbitrales y jurisdiccionales; y finalmente, principales e incidentales.

José Becerra Bautista, habla de la "jurisdicción" y la divide en *contenciosa, voluntaria y Concurrente* porque permite conocer de una misma materia a órganos de esferas jurídicas distintas. De ahí deriva la clasificación en procesos de mero conocimiento, juicios ejecutivos y procedimientos cauterales. *Un tertium genus* entre "jurisdicción" y actos puramente administrativos, que originan procesos atípicos comprende los que no terminan por sentencia sino por transacción, *lite pendente*, desistimiento de la instancia o de la "acción", allanamiento de la demanda, caducidad.

Willebaldo Bazarte Cerdán junto con Froylán Bañuelos Sánchez, es el sector más representativo de lo que se ha llamado el procedimentalismo. Más prácticos o más apegados al derecho positivo que lo fueran Sodi y Pallares, se asemejan en su indiferencia por el análisis de las clasificaciones, las cuales aplican directamente cuando el caso lo requiere, aunque se distinguen por la tendencia más acusada de primero en acudir a la doctrina más generalizada para encontrar la explicación de los problemas, y más curialesca en el segundo para reproducir en formularios los pasos procedimentales del Código Distrital.

Bazarte Cerdán, se ve forzado a mencionar la clasificación de los juicios para hacer la de los incidentes surgidos en los *ordinarios y universales o en los sumarios y marginalmente* reconoce esta división cuando comenta las reformas a los sumarios.

Por su parte, Bañuelos Sánchez, se dedica preferentemente a comentar la clasificación de las "acciones", tema sobre el que se volverá después, pero en la capitulación de su obra sigue el camino de la diferenciación procedimental y alude, por su orden a los juicios ordinarios civiles, los sumarios, los juicios arbitrales, los juicios en rebeldía, las tercerías, los divorcios por mutuo

consentimiento, los concursos, los juicios sucesorios, la "*jurisdicción*" voluntaria, y la justicia de paz.

Pese a los vaivenes doctrinarios que se han señalado, la legislación ha seguido mencionando la palabra juicio, aunque sea para rubricar títulos y capítulos.

Así, el Código de Procedimientos Civiles de *Aguascalientes*, destina el título VI al juicio ordinario y el XI a los sumarios. No le da el nombre de juicio a las tercerías en el título X, y en el XII habla de negocios de tramitación especial, así como en el XIII del procedimiento en los negocios de los jueces de paz.

Baja California, ha adoptado el Código para el Distrito Federal y convendrá remitir la mención a ese lugar. En cambio *Campeche*, nombra juicio ordinario al del título VI, sumario al del VIII, ejecutivo al del IX, interdictos en el X, juicio arbitral en el XI, juicio en rebeldía en el XII, juicios sucesorios en el XVIII, juicios verbales ante los jueces de paz en el XX, y habla de concursos en el XVIII y de "*jurisdicción*" voluntaria en el XIX.

Coahuila, menciona el juicio ordinario en el título VI, reúne los sumarios y la vía de apremio en el VII, el arbitral en el VIII, los juicios en rebeldía en el IX, los juicios sucesorios en el XIV, de la justicia de paz en un título especial, y sin el nombre de juicios habla de la tercerías en el X, del divorcio por mutuo consentimiento en el XI, de los concursos en el XIII y de la "*jurisdicción*" voluntaria en el XV.

Colima, tiene el juicio ordinario en el título VI, los sumarios y la vía de apremio en el VII, el arbitral en el VIII, los juicios en rebeldía en el IX, los juicios sucesorios en el XIV y la justicia de paz en un título especial. Sin el nombre de juicio regula las tercerías en el título X, el divorcio por mutuo consentimiento en el XI, los concursos en el XIII y la "*jurisdicción*" voluntaria en el XV.

Chiapas, establece el juicio ordinario en el título VI, los juicios ejecutivo, hipotecario, de desahucio y la vía de apremio en el VIII, el arbitral en el X, los juicios en rebeldía en el XI, los juicios sucesorios en el XVI, las disposiciones especiales para los juicios que se sigan ante los jueces rurales y municipales en

el XVIII. Y sin el nombre de juicios habla de las tercerías en el XII, 'de los concursos en el XV y de la "*jurisdicción*" voluntaria en el XVII.

Chihuahua, regula el ordinario en el título VI, los juicios especiales en el VII y la administración de justicia por los juzgados de paz en un título especial. Sin usar la palabra juicio habla de las tercerías en el X y de la "*jurisdicción*" voluntaria en el XII.

El *Distrito Federal*, señala el juicio ordinario en el título VI, y la vía de apremio en el VII, el arbitral en el VIII, los juicios en rebeldía en el IX, los sucesorios en el XIV y la justicia de paz en el título especial. Sin usar la palabra juicio, reglamenta las tercerías en el X, el divorcio por mutuo consentimiento en el XI, los concursos en el XIII y la "*jurisdicción*" voluntaria en el XV.

Durango, coloca el ordinario en el título VI, los sumarios y vía de apremio en el VII el arbitral en el VIII, los juicios en rebeldía en el IX, los sucesorios en el XIV y, la justicia de paz en el título especial. Sin calificarlos de juicios destina las tercerías al X, el divorcio por mutuo consentimiento al XI, los concursos al XIII y la "*jurisdicción*" voluntaria al XV.

Guanajuato, habla de juicio en el título I del libro segundo y de procedimientos especiales en el libro tercero: concursos título I, sucesiones II, divorcio por mutuo consentimiento III, y declaración del estado de interdicción IV. La "*jurisdicción*" voluntaria está en el libro cuarto.

Guerrero, establece el juicio ordinario en el título VI, los sumarios y la vía de apremio en el VII, el arbitral en el VIII, los juicios de rebeldía en el IX, los sucesorios en el XV. Sin calificarlos de juicios se refiere a las tercerías en el X, al procedimiento ante los jueces menores es el XII, a los concursos en el XIV y a la "*jurisdicción*" voluntaria en el XVI.

Hidalgo, sigue destinando al juicio ordinario el título VI, los sumarios y la vía de apremio en el VII, El arbitral en el VIII, los juicios de rebeldía en el IX, los sucesorios en el XIV y los juicios ante los Jueces conciliadores en el título especial. Sin calificativo las, tercerías van en el X, el divorcio por mutuo consentimiento en el XI, los concursos en XIII y la "*jurisdicción*" voluntaria en el XV.

Jalisco, regula el ordinario en el título VI, los sumarios en el XI, y sin mención las tercerías en el X, los negocios, de tramitación especial en el XII, la "*jurisdicción*" voluntaria en el XIII y el procedimiento en los negocios de la competencia de los jueces de paz en el XIV.

El *Estado de México*, coloca el vocablo juicios en el título IV, del libro segundo que intitula jurisdicción contenciosa; pero en título VI regula los procedimientos especiales, en el libro tercero la "*jurisdicción*" voluntaria y en el, cuarto la "*jurisdicción*" mixta: concursos y sucesiones.

Michoacán, destina el título V al juicio, el XIV al juicio arbitral, el XVII a los juicios de sucesión y el XIX a la justicia municipal. En el XIII habla de las tercerías, en el XV del procedimiento convencional, en el XVI de los concursos, y en el XVIII de la "*jurisdicción*" voluntaria.

Morelos, titula el libro segundo del juicio como general, el tercero de los juicios como particular y procedimientos especiales, incluyendo los juicios sobre cuestiones familiares y condición de las personas sobre posesión y propiedad, para los concursos sucesorios, "*jurisdicción*" voluntaria, juicio arbitral y de la justicia de paz.

Nuevo León, titula su libro primero: disposiciones comunes a la jurisdicción contenciosa, a la voluntaria y a la mixta, e incluye tercerías y divorcio por mutuo consentimiento. El libro segundo se denomina de la jurisdicción contenciosa y el tercero "*jurisdicción*" mixta que abarca concursos y sucesiones. El libro cuarto es de la "*Jurisdicción*" voluntaria y el título especial de la justicia de paz.

Oaxaca, habla de los juicios en el título II, y del juicio ordinario en el VI, de los sumarios y vía de apremio en el VII, del arbitral en el VIII, de los juicios en rebeldía en el IX, de los sucesorios en el XIV; y menciona sin el nombre de juicio a las tercerías en el X, al divorcio por mutuo consentimiento en el XI, los concursos en el XIII, la "*jurisdicción*" voluntaria en el XV y el procedimiento en los negocios de la competencia de los alcaldes en el XVI.

Puebla, titula el libro segundo simplemente juicios, pero en el capítulo VIII habla del juicio ordinario, en el IX de los sumarios, en el X del juicio de desahucio, en el XI del juicio de alimentos, en el XII del juicio de interdicción, en el XIII del

juicio de prescripción, en el XIV del juicio ejecutivo, en el XVII del juicio arbitral y en el XIX de los juicios hereditarios. Sin la palabra juicio, habla de los interdictos en el capítulo XV, de las tercerías en el XVI, del concurso de acreedores en el XVIII; y destina el libro tercero a la "*jurisdicción*" voluntaria.

Querétaro, menciona el juicio ordinario en el título VI, el sumario en el VII, el arbitral en el VIII, los sucesorios en el XV y en el título especial los juicios ante jueces municipales. Sin usar la voz juicio regula las tercerías en el título XI, el divorcio por mutuo consentimiento en el XII, los concursos en el XIV y a la "*jurisdicción*" voluntaria en el XVI.

San Luis Potosí, destina el título VI al juicio ordinario, el VII a los extraordinarios, y sin mencionar juicio, habla de las tercerías en el VIII, de los negocios de tramitación especial en el IX, de la "*jurisdicción*" voluntaria en el XII, y del procedimiento en los negocios cuya cuantía sea hasta de quinientos pesos en el XV.

Sinaloa, regula el juicio ordinario en el título VI, los sumarios y la vía de apremio en el VII, y sin la voz juicio estatuye sobre las tercerías en el X, los negocios de tramitación especial en el XI, la "*jurisdicción*" voluntaria en el XV y para menores el procedimiento del XVI.

Sonora, que tiene el corte del anteproyecto Distrital de 1948, impuso la terminología que ya se señaló en el código de Morelos, con la sola diferencia de hablar de la competencia de los juzgados locales y menores, en lugar de la justicia de Paz de la ley de Morelos.

Tabasco, vuelve a colocar el juicio de apremio en el título VI, los sumarios y la vía de apremio en el VII, el arbitral en el VIII, los juicios en rebeldía en el IX, los sucesorios en el XIV y la justicia municipal en el título especial sin hablar de juicios regula las tercerías en el X, el divorcio por mutuo Consentimiento en el XI, los concursos en el XIII y la "*jurisdicción*" voluntaria en el XV.

Tamaulipas, regulaba los juicios en el título VIII, y después menciona los interdictos en el IX, el juicio arbitral en el X, los concursos en el XII, las sucesiones en el XIII, los juzgados menores en el XIV, la "*jurisdicción*" voluntaria en el XV y la responsable de funcionarios en el XVII.

Tlaxcala, destina el libro primero a las disposiciones comunes a la "*jurisdicción*" contenciosa, a la voluntaria y a la mixta, el libro segundo a la jurisdicción contenciosa y su título I habla del juicio ordinario, el II de los extraordinarios. El libro cuarto es de la "*jurisdicción*" mixta y su título II de los juicios hereditarios. El título XII del libro primero se destina a las tercerías, el libro tercero a la "*jurisdicción*" voluntaria, y el título I del libro cuarto a los concursos.

Veracruz, pone el juicio en el título VI, el arbitral en el VII, y sin la palabra juicio habla de las tercerías en el IX, del divorcio por mutuo consentimiento en el X, del cambio de nombre en el XI, de los concursos en el XIV, de las sucesiones en el XV y de la "*jurisdicción*" voluntaria en el XVI.

Yucatán, habla del juicio ordinario en el título II del libro segundo sobre la jurisdicción contenciosa, y en el III de los extraordinarios, agregando los juicios sucesorios en el título II del libro cuarto de la "*jurisdicción*" mixta. En su libro primero se refiere a las disposiciones comunes a los procedimientos civiles y su título XI atañe a las tercerías. El libro tercero es para la "*jurisdicción*" voluntaria y en el cuarto van los concursos de acreedores.

Zacatecas, tomó como modelo al código de Morelos.

De lo anterior, se puede observar que la terminología que se desprende de la doctrina y de la legislación, o si se quiere la mera inconsistencia de criterio sobre el significado de la palabra juicio y sus posibles aplicaciones a circunstancias que podrían servir para elaborar un cuadro clasificatorio, en lugar de representar un obstáculo o simplemente una falta de apoyo para la teoría, vienen a ser el dato verificador que se necesita en este caso.

En efecto, aquí no acontece como con otros conceptos, que resulta conveniente apartarse de las leyes para elaborar una tesis científica. Por el contrario, la extensión de aplicaciones en el derecho positivo, es el hecho que se requiere para confirmar que la palabra juicio tiene empleos diversos, desde la sinonimia con "*jurisdicción*" a la de procedimientos, sin faltar la que corresponde a litigios, debates y competencias.

Hay, pues, un primer punto de vista concerniente a las características procedimentales, como cuando se habla en términos generales de juicio ordinario frente a los extraordinarios y sumarios.

Luego vendría la clase de resolución y se observa que frente a las sentencias que deciden pretensiones contrapuestas, hay decisiones sobre peticiones de jurisdicción voluntaria, las cuales alcanzan el grado de caso juzgado en los divorcios por mutuo consentimiento, en sucesiones y concursos, en la supuesta usucapión por información de dominio conforme al artículo 3023 del código civil, en las diligencias de apeo, y deslinde, sobre disolución de sociedad conyugal, sobre licencia a una esposa para contratar con su marido, sobre formalidad y validez de un testamento privado sobre autorización judicial para vender bienes dados en prenda, y aun sobre incidentes, como el relativo a la reposición de "*autos*".

De inmediato tendrá lugar la diferencia en cuanto a la consistencia de la actividad judicial dentro del procedimiento, y así, mientras que en el proceso normal se realizan actos típicamente jurisdiccionales, en aquellos procedimientos necesitados de medidas materiales hay decisiones como las de urgencia, que fuerzan a hablar de interdictos.

Por último, la cuantía del litigio permite la separación de los juicios de paz, menores, locales, de alcaldes o municipales, sin olvidar que la idea de juicios mixtos lleva a hablar de "*jurisdicción*" y que la responsabilidad de los funcionarios conduce unas veces al vocablo recurso y otras simplemente a un juicio como en Tamaulipas.

De este conocimiento empírico se infiere que la palabra juicio es la más apropiada para hacer referencia a un resultado, a un producto. Así como jurisdicción no debe emplearse sino para aludir a la función judicial directora del proceso, la sentencia a la decisión sobre pretensiones contrapuestas después de sustanciado un proceso, procedimiento para la secuencia de conexiones de actos de diferentes sujetos, litigio al conflicto extra-procesal, debate al contraste de las pretensiones como aparece formado dentro del proceso, incidente a la cuestión

conexa con la pretensión principal que requiere su propio procedimiento por separado.

Quedó superada aquella, postura de Vallarta exigiendo que el juicio fuera exclusivamente referido a lo penal, hecho que confirma el amplísimo empleo de la palabra juicio para fenómenos judiciales disímbolos, y por ello no puede objetarse que se califique de tal al amparo o al apeo y deslinde, al interdicto o al divorcio por mutuo consentimiento, a la sucesión o al concurso.

Por lo mismo, la clasificación es nada más que una consecuencia natural de la amplia variedad de fenómenos judiciales significados con un sólo vocablo. De ahí que, en resumen, se pueda hablar:

1. De juicios ordinarios, en los que el dato prevaleciente es la normalidad. Al juicio ordinario van los litigios comunes, con un procedimiento lo suficientemente amplio para permitir la completa defensa de los intereses de las partes. Se trata, naturalmente, de un proceso que debe terminar con sentencia y no con cualquier tipo de resolución judicial.

El juicio ordinario es calificable de proceso tipo y permite identificar las directrices legales, de manera que cabe apreciar si un código sigue el procedimiento escrito, el oral, el de audiencias, la tesis de prueba tasada, de la libre prueba o de la sana crítica, del debate abierto o del cerrado con intervención amplia o restringida de terceros.

2. Frente al ordinario se regulan todos los demás juicios, y de esta manera acontece que, por ejemplo un aceleramiento procedimental permite hablar de los *juicios plenarios, rápidos*. La verdad es que con *litis contestatio* o sin ella, el juicio rápido sigue las huellas del ordinario con la sola diferencia de los plazos, de la duración y tal vez, de la eliminación de algunas actuaciones incidentales que precisamente son las que alargan, el ordinario. Pero el determinante es que, el debate es plenario sobre el litigio como sucede con el ordinario.

3. En cambio el *juicio sumario*, destaca el carácter limitado del debate. Es sabido que la evolución doctrinaria y legal no sólo en México sino en la Europa Continental, mostró gran confusión entre causa sumaria y causa pequeña, entre

juicio solemne y juicio rápido; pero lo importante es que en la actualidad, el derecho positivo, mexicano contiene una regulación particular para ciertos litigios, los cuales envía a un procedimiento en que se interfiere la aceleración y la restricción de conocimiento. Establecida la existencia de un juicio plenario rápido, se puede decir que hay otro que siendo en la realidad el mismo tiempo del ordinario, sin embargo tiene la peculiaridad delimitar el conocimiento a determinadas cuestiones del litigio, como sucede con los interdictos. También es frecuente que los códigos que siguen al Distrital, consignen que se tramitarán como juicios sumarios los incidentes, de manera que la idea anterior se refuerza, desde el momento en que es la limitación de las cuestiones lo que prevalece en tal juicio. En estas circunstancias se apoya la afirmación, de que códigos como el de Guanajuato y el federal, que no hablan del juicio sumario, sin embargo lo regulan con el nombre de incidentes.

4. Por ser el título de un resultado, el vocablo juicio es susceptible de aplicarse a la llamada jurisdicción voluntaria, ya que en nada se afecta a la teoría del proceso, también calificable de juicio por su contexto general. En el juicio sin previo litigio no faltan conflictos materiales, y es así como un divorcio por mutuo consentimiento supone disensión en los cónyuges. Pero por ejemplo, si en un deslinde cabe la duda y por ende el conflicto, de que no se ha llegado al verdadero litigio es factible acudir ante el juez para que, con base en planos o señales de monumentos se hagan las rectificaciones o ratificaciones del caso. De la misma manera hay conflictos en el supuesto de venta de bienes de inhábiles, pero no se concibe el litigio entre el tutor y el pupilo, de ahí que el juicio requiera una autorización previo dictamen del ministerio público actuando como *amicus curias*, Verdaderamente no se concibe un resolución que constituya la relación jurídica de la adopción sin un juicio, aunque, no haya litigio ni debate procesal. Tal vez el calificativo de voluntario no sea el apropiado, pero es tradicional y fácil de entender, además de que precisa la ausencia de litigio.

5. De la mezcla entre juicios contenciosos y juicios voluntarios ha nacido en la historia legislativa el tipo de juicio mixto. La mixtura no es mixtificación de manera que no se puede reprochar a los códigos el uso de este nombre para un

procedimiento, que puede comenzar sin debate, como la testamentaria; y que avanzando en los trámites, conduzca a discrepancias que hagan necesaria la emisión de decisiones imparciales. El juicio mixto no afecta a la teoría del proceso, porque en nada prejuzga la naturaleza de la serie de instancias proyectivas. Sencillamente da la idea de una mixtura, sea, que se comience con un litigio y se concluya con acuerdos como en el concurso, o que, por el contrario, se inicie el procedimiento sin contienda y se caiga en ella.

6. De mayor complejidad es el *juicio ejecutivo*. Se sabe que proviene del sumario instituida por la *Clementina saepe contingit*, cuyas características ha resumido Fairen Guillén de la siguiente manera: liberación de la *litis contestatio*; limitación de las apelaciones interlocutorias, liberación del orden legal de los actos (impuesto con gran amplitud anteriormente en el *solemnis ordo indiciarlus*), acortamiento de los plazos concesión al juez de la dirección del proceso para poder repeler actuaciones superfluas concesión al mismo del poder de cerrar la audiencia y, dictar sentencia cuando, hallare al proceso suficientemente instruido, y supresión de formalidades superfluas. Pero a su lado se desarrolló un tipo de sumario llamado determinado, donde se intentó proceder inicialmente sin debate, aplicándose a los títulos de crédito *estromento confessionate*, cuyas cuestiones se limitaron a los documentos, haciendo necesaria una cognición *prima facie*, lo que llevó al plano de un procedimiento hispánico, que comenzando con una ejecución limitada al embargo, siguió con un debate limitado y meramente probable sobre la ejecutoriedad del título. Es así que este juicio muestra un procedimiento anfibiológico, puesto que suponiendo posible la ejecución, no deja de prever la contienda entre ambas partes y se ven en la necesidad de abrir un periodo de debate.

7. Hay una particularidad en el *juicio de apremio*, que le separa del ejecutivo. Alsina explica que hay casos en que el deudor no desconoce el crédito, pero el acreedor no se encuentra en condiciones de proceder a su ejecución porque carece de un título del que resulte su reconocimiento. Los juristas de la Edad Media, crearon para ello un juicio que llamaron de apremio o monitorio en que se supone que el deudor no tiene defensas que oponer y, por

ello el juez dicta intimación al pago o *mandatum de salvendo cum clausula justificativa*; pero si el deudor se opone debe hacer valer su derecho en juicio ordinario. Este es, agrega el autor, el origen de la *inglunzoine* italiana, el *mandatverfahren* austriaco, el *malmverfahren* alemán la *liquidated demand inglesa* y el *juicio de apremio* español, entre los que hay diferencias notables, porque unos lo acuerdan aunque se trate de cosas fungibles y otros solamente para sumas líquidas, unos conservan su carácter de proceso intermedio y otros como el español, el de juicio ejecutivo.

El juicio monitorio, fue propuesto en el curso colectivo sobre el anteproyecto de 1943 y por conducto de Ernesto Santos Galindo, la Comisión redactor; explicó que en el derecho mexicano, tal juicio tiene naturaleza similar al juicio ejecutivo que puede afirmarse constituye su equivalente sistemático, al grado de que los comentarios doctrinales sobre el monitorio, principalmente el libro de Calamandrei, sirvieron a la Comisión como guía al redactar el articulado.

No obstante, agregó Santos Galindo, los dos tipos de juicios presentan diferencias y se separan en cuanto al procedimiento y el balance muestra un saldo favorable al juicio ejecutivo que cabe calificar de monitorio perfeccionado. Si se reúnen las condiciones necesarias, similares a las del juicio ejecutivo, en el monitorio se despacha una orden de intimación de pago por el adeudo líquido y vencido, concediéndose un plazo cuya amplitud varía pero no es menor de quince días. Si no hay pago por contumacia, se dicta orden de embargo y de ahí en adelante se sigue un procedimiento similar al ejecutivo que permite despachar desde luego la orden de embargo a la vez da amplia oportunidad de defensa al deudor, siendo más eficaz y más rápido.

Respecto a la ejecución, la solución no estriba en hacer más o menos dúctil el proceso, sino en determinar la calidad ejecutoria del título para evitar esa necesidad de audiencia que convierte al procedimiento en cognición pospuesta. Sin embargo, si hubiere que elegir entre el ejecutivo y el monitorio habría que optar por éste más accesible a la idea expuesta del mandato de provisión de fondos.

8. La clasificación de los juicios en *de menor y mayor cuantía* no reviste, singularidad frente a los llamados *oral y escrito*. Al decir de García Rojas, explica Antonio Otero González, la justicia de paz debió su articulado autónomo a la fuerza cultural de la Universidad Nacional Autónoma de México, de cuyo seno partió el proyecto legislativo. Por su parte, el articulado fue tomado, con ligeras modificaciones y omisiones, del decreto número 34 expedido por Venustiano Carranza el 30 de septiembre de 1914, que a su vez copió lo relativo al decreto de 1° de junio del mismo año que expidiera Victoriano Huerta. Esta justicia de paz, de menores, alcaldes jueces municipales, se encuentra, limitada por razón de materia y cuantía. En esta, no pueden conocer los jueces de negocios de "*jurisdicción*" voluntaria, de las cuestiones sobre estado o habilidad de las personas, del depósito de personas a menos que por circunstancias especiales no, se pueda acudir al juez competente, de asuntos que afecten intereses de menores, y demás inhabilitados sujetos a tutela, ni de interdictos. En las directrices legales se prevé un procedimiento oral que se ha desvirtuado.

9. Por último, los juicios son clasificados mirando a la pretensión sustantiva reivindicatorio, rescisorio, etc., o *procesal*: de divorcio, de nulidad, sucesorio, concursal, etc.

El complejo significado de la palabra juicio exige, de todas maneras una limitación, por tanto no comprende toda clase de resoluciones como las administrativas pero sí de estas autoridades dictadas en procedimientos, similares a los judiciales, al decir del artículo 114, fracción II de la ley de amparo y, por supuesto los arbitrales privados y los públicos como los de las juntas de Conciliación y Arbitraje¹¹⁰.

3.4.2. Diferencias entre el Juicio Sumario y el Juicio Ordinario

Por razón de la plenitud o limitación del conocimiento, en los procesos sumarios, el conocimiento del litigio es limitado a determinados extremos, por lo

¹¹⁰ BRICEÑO SIERRA, Ob. Cit. Pág. 154.

mismo la composición es parcial y no definitiva. Un ejemplo tradicional de los procesos sumarios es el juicio ejecutivo español, en el cual, como el conocimiento se limita a la determinación de la ejecutabilidad del título, la sentencia no adquiere firmeza, sino que deja a salvo los derechos de las partes para promover posteriormente un proceso plenario, en el que puede haber un conocimiento completo del litigio.

Otra de las características del proceso sumario a que aluden los procesalistas, es el de la oralidad, que según Chiovenda¹¹¹ se traduce en los siguientes elementos:

a) Predominio de la palabra hablada como medio de expresión, atenuado por el uso de escritos de preparación y documentación.

b) Inmediación de la relación entre el juez y las personas, cuyas declaraciones tiene aquél que recibir y valorar. (Partes, testigos, peritos, etc.)

c) Identidad de las personas físicas que constituyen el tribunal durante el juicio o lo que es igual, que el juez o los magistrados que tramitaron el juicio sean los mismos que los magistrados o jueces que lo fallan.

d) Concentración de la substanciación de la causa en un periodo único que se desenvuelve en una audiencia única o en el menor número posible de audiencias próximas.

e) Que no sea lícito impugnar separadamente las sentencias interlocutorias.

El autor de referencia apunta como ventajas del proceso oral: economía, celeridad y sencillez.

El siguiente esquema basado en la obra citada de Pallares, muestra las diferencias esenciales entre un proceso sumario y uno ordinario:

¹¹¹ CHIOVENDA, GIUSEPPE. *Instituciones de Derecho procesal civil*. Trad.: E. Gómez Orbaneja, Madrid, 1954, tomo 1, Pág. 281.

JUICIO SUMARIO**JUICIO ORDINARIO**

Siempre es oral.	Puede ser oral o escrito.
No hay término extraordinario de prueba.	Si puede otorgarse.
Las pruebas deben ofrecerse en los escritos en que las partes fijan la controversia.	Hay un término especial para el ofrecimiento de pruebas.
Únicamente pueden admitirse la compensación y la reconvención cuando el objeto o materia sobre los que versen deba tramitarse en juicio sumario.	Proceden la compensación, la reconvención, no sólo cuando consideradas como objeto propio de un juicio, exijan el procedimiento ordinario sino también cuando deban tramitarse.
La fijación de la litis, se hace en la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia.	La fijación de la litis se hace dentro de las 24 hrs. siguientes a la presentación de la dúplica, si la hubiere del día que se extinguió el término para presentarla.
La sentencia definitiva debe pronunciarse en la misma audiencia o a más tardar en un plazo de 3 días.	La ley da al juez un plazo razonable 5, 8 ó 10 días para dictar la sentencia, se puede aumentar por el volumen del expediente.

Sólo impiden el curso del juicio de incompetencia y la falta de personalidad.	Las excepciones de litispendencia, conexidad de la causa y falta de personalidad, producen artículos de previo y especial pronunciamiento.
Los incidentes se deciden en la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia.	Los incidentes se resuelven en forma sumarísima, pero siempre dan lugar a un artículo.

Por efecto, de las importantes reformas introducidas al Código de Procedimientos Civiles, para el Distrito Federal, por decreto de 14 de marzo de 1973, quedaron derogadas, tanto las disposiciones reglamentarias del juicio sumario como el llamado sumarísimo previsto en el artículo 432, por haber quedado los asuntos a que éste aludía, sujetos a la competencia de los jueces de la materia familiar y se mantuvo únicamente el juicio ordinario en el que se procuró dar preferencia a la oralidad, que conforme al sistema inicial del código, campeaba en el proceso sumario y era optativa en el ordinario y se dispuso el grupo de los juicios especiales en el que quedaron comprendidos, el ejecutivo, el hipotecario, la acción rescisoria y el de desahucio y este último ya desapareció, o fue suprimido.

3.4.3. El Proceso Sumario en el Ámbito del Derecho Procesal Administrativo.

Es importante analizar en este punto, dos ordenamientos de reciente vigencia en el Estado de Guanajuato: 1) Ley de Justicia Administrativa; y 2) Ley

Orgánica Municipal, dado que ambas contienen disposiciones de Derecho procesal administrativo.

La Ley de Justicia Administrativa, publicada en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado, número 101, de fecha 18 de diciembre de 1998, segunda parte, Decreto 110 prescribe con relación a los plazos principales que rigen en el juicio, lo siguiente:

"Artículo 64. La demanda deberá formularse por escrito y presentarse ante el Tribunal dentro de los quince días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado; o en que el afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo, cuando no exista notificación legalmente hecha. En caso de negativa ficta, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa".

"Artículo 66. La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo, si el actor tiene su domicilio fuera de la ciudad donde reside el Tribunal, en cuyo caso se tendrá por presentada en la fecha que fue depositada en la oficina de correos.

Cuando el interesado fallezca durante el término para la interposición de la demanda, el mismo se ampliara hasta por seis meses.

Si el interesado reside en el extranjero y no tiene representante, ni domicilio legal, en el Estado, el término será de treinta días siguientes a la notificación del acto impugnado.

La autoridad emisora del acto administrativo, dispondrá de un plazo de hasta seis meses siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, para presentar la demanda cuando se pida la nulidad o revocación de un acto favorable a un particular".

"Artículo 71. El actor tendrá derecho a ampliar la demanda dentro de los cinco días suficientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación de la demanda, cuando se impugne una negativa ficta. También podrá ampliar la demanda cuando en la contestación se sostenga que el juicio es improcedente por consentimiento tácito, y el actor considere que la notificación del acto impugnado se practicó ilegalmente. En este caso, si al dictarse sentencia, se decide que tal notificación fue correcta, se sobreseerá en el juicio; en caso contrario, se decidirá sobre el fondo del negocio".

"Artículo 72. Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro del término de siete días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de seis días hábiles siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita.

Si no se produce la contestación en tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios, resulten desvirtuados.

Las Autoridades; podrán enviar su contestación de demanda mediante correo certificado con acuse de recibo, si las mismas tienen su domicilio fuera de la ciudad donde reside el Tribunal, en cuyo caso se tendrá por presentado en la fecha que fue depositada en la oficina de correos.

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor, de oficio se le correrá traslado de la demanda, para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo primero.

Cuando los demandados fueren varios, el término para contestar les correrá individualmente".

"Artículo 77. Contestada la demanda, su ampliación, en su caso, o transcurrido el plazo para contestarla, el Tribunal señalará día y hora para la celebración de una audiencia dentro de los veinte días siguientes, en la que se desahogarán las pruebas, salvo las señaladas en el artículo siguiente y la documental que deberá acompañar en su caso, al momento de exhibir la demanda, o de la contestación o de la ampliación de las mismas".

"Artículo 78. Las pruebas deberán ofrecerse dentro de los diez días anteriores a la audiencia, salvo la inspeccional y la pericial que deberán ofrecerse antes de quince días hábiles. El Tribunal procederá a ordenar el desahogo de las pruebas inspeccional y pericial, ofrecidas en tiempo, a la brevedad necesaria, para que antes de la audiencia queden desahogadas".

"Artículo 86. Abierta la audiencia, asistiendo u no las partes, se procederá a recibir por su orden, las pruebas y los alegatos por escrito, debiéndose dictar la sentencia que corresponda en la misma audiencia o dentro del plazo de diez días".

Aún cuando ha llegado a sostenerse que el juicio contencioso administrativo es sumario, a la luz de las consideraciones y fundamentos

doctrinarios de los párrafos que anteceden, es claro que no estamos en presencia de un juicio estrictamente sumario, aún cuando su tramitación esté diseñada para hacerlo breve.

Del análisis del Título Tercero de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, vigente a partir del 1° de enero de 1999, se desprende que la naturaleza jurídica del juicio allí previsto, es el del llamado juicio contradictorio entre partes.

En cuanto a la Ley Orgánica Municipal, publicada en el *Periódico Oficial*, del Gobierno del Estado número 59, de fecha 25 de julio de 1997, segunda parte, Decreto número 350, cabe mencionar que por primera vez una ley de la materia, incorpora la justicia municipal, dedicando a su regulación, el Título Décimo en el que establece el recurso de inconformidad, como medio de impugnación contra los actos y resoluciones dictadas por el ayuntamiento, el presidente municipal y por las dependencias y entidades de la administración municipal, exigiéndose para su procedencia, que haya afectación a los intereses jurídicos del particular. En lo elemental, esta ley contempla el respectivo procedimiento y en lo no previsto, remite a la supletoriedad de la Ley de Justicia Administrativa.

Respecto a los plazos principales en la sustanciación de dicho recurso, prescribe lo siguiente:

"Artículo 210. El recurso de inconformidad, se interpondrá por escrito, dentro del término de diez días hábiles siguientes a la fecha en que el acto haya ocurrido o se tenga conocimiento del mismo o bien, haya surtido efectos la notificación de la resolución que se impugna".

"Artículo 212. Tratándose del trámite ante el Ayuntamiento, recibido el escrito de inconformidad, se abrirá un período de pruebas de diez días hábiles, a efecto de que se desahoguen aquéllas que se hayan ofrecido y admitido. En el caso del trámite ante el juzgado municipal, recibido el escrito de inconformidad, se correrá traslado a la autoridad demandada por el término de cinco días hábiles; transcurrido dicho término, se haya dado o no contestación a la demanda, se abrirá un período de pruebas de diez días hábiles, a efecto de que se desahoguen aquellas que se hayan ofrecido y admitido.

Si por la naturaleza de las pruebas, el término anterior resulta insuficiente, se podrá ampliar por el lapso que se estime prudente, únicamente para el efecto de desahogar las pruebas que fueron admitidas".

"Artículo 213. Concluido el periodo de pruebas, la autoridad, dentro del término de cinco días hábiles, dictará resolución., la que podrá:

- 1. Reconocer la validez del acto impugnado;*
- 2. Declarar total o parcialmente, la nulidad del acto impugnado; y*
- 3. Decretar la nulidad del acto para determinado efecto, debiendo precisar con claridad la forma y término en que la autoridad deberá cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales".*

Independientemente de lo anterior, cabe la posibilidad de que llegue a establecerse otro procedimiento en el reglamento del respectivo juzgado municipal, que también está dotado de competencia para conocer y resolver el recurso de inconformidad, dado que a pesar de ser claro el texto del artículo 217 (*Ley Orgánica Municipal*), en cuanto que se refiere exclusivamente a la organización y funcionamiento de dichos juzgados, el ayuntamiento puede hacer uso de su facultad reglamentaria.

No obstante, que es un trámite breve el de este recurso, tampoco es sumario, atendiendo a los elementos que aporta respecto a éste, la Teoría del Proceso.

Un aspecto que es conveniente ponderar, es el relativo a la oralidad, que propiamente no existe en el campo procesal administrativo y que sería de gran valor incorporar en el terreno municipal, ámbito en el que los conflictos no tienen grandes complejidades y donde si bien es cierto se requiere observar el principio de seguridad, igualmente cierto es que es preciso traducir a los hechos, el principio de simplificación.

De lo anterior, se puede concluir que el proceso sumario se caracteriza, entre otros, por la liberación de la *litis contestatio*, abreviación de los plazos y supresión de formalidades superfluas.

Aún cuando lingüísticamente el vocablo sumario, es sinónimo de rápido, no necesariamente la principal característica del proceso sumario, es la brevedad.

Se atribuye a los papas de la iglesia católica, el haber contribuido a la evolución del concepto de juicio sumario.

En el proceso sumario, la composición es parcial y no definitiva. Conforme a la Teoría del proceso, el juicio contencioso administrativo en el Estado de Guanajuato, no es de carácter sumario, aunque sea breve.

En el ámbito municipal, sería muy conveniente y útil el proceso sumario para resolver los conflictos de carácter comunal, no sólo por su brevedad, sino por el principio de inmediatez y por estar desprovisto de formalidades innecesarias¹¹².

¹¹² Revista de Investigaciones jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Volumen VIII, Facultad de Derecho. Enero-Junio de 1999.

CAPÍTULO IV.

UN JUICIO SUMARIO EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

4.1 CRITERIOS DE APLICACIÓN DEL JUICIO SUMARIO.

Como ya lo vimos en los anteriores capítulos, el juicio sumario, tiene como finalidad la economía procesal, pudiendo considerarse este juicio mas breve, y acelerado, por lo que, está desprovisto de formalidades innecesarias. Por lo tanto, analizaremos diversos criterios o requisitos, que deben cumplir los actos impugnados, que se presenten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para llevarse acabo la aplicación del juicio sumario, y de no cumplirse con las formalidades que a continuación estudiaremos.

Un requisito esencial que deben contener estos cuatro criterios de aplicación, será que el actor deberá manifestar en su escrito inicial de demanda, que está promoviendo un Juicio Sumario, en los términos establecidos en el ordenamiento correspondiente; de no hacerlo así se presumirá que estos actos no se impugnarán vía juicio sumario.

En caso de que el actor, manifieste que va a promover vía juicio sumario, y que su acto de impugnación se encuentra encuadrado dentro de alguno de los cuatro criterios de aplicación del juicio sumario; y sin embargo el Magistrado instructor, considera, que el actor no está planteando de manera adecuada y legal, el concepto de impugnación, ya que el acto no encuadra dentro de los criterios de aplicación; por lo tanto, el Magistrado instructor le dará a conocer al actor en el acuerdo pertinente, que no se promoverá vía juicio sumario, sino que se promoverá en juicio normal.

4.1.1. Por Razón de la Cuantía.

El primer criterio para que se lleve a cabo el juicio sumario, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, será en razón de su cuantía, por lo que, los juicios que se promuevan, ante este Tribunal, ya sean fiscales o administrativos, tendrán que determinar una obligación pecuniaria no rebasando los 25 salarios mínimos, y de esta manera, si el acto que pretende impugnar el actor, presenta este requisito, se podrá impugnar vía Juicio Sumario. Asimismo como ya mencionamos anteriormente, el actor deberá manifestar en su escrito inicial de demanda, que promoverá vía juicio sumario.

4.1.2. Actos que carezcan de Fundamentación y Motivación.

El segundo criterio de aplicación para que se origine el Juicio Sumario, será la falta de fundamentación y motivación del acto impugnado, ya que la fundamentación y la motivación son requisitos que están consagrados directa y taxativamente en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en lo que se exige que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, sin excepción alguna, lo que conduce a establecer que todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica del gobernado, debe contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar alguna obligación; de ahí que al no existir estos requisitos, se estará en presencia ante una clara falta de fundamentación y motivación del acto impugnado; ya que, por *motivación debemos entender que son*: las razones por las cuales se esta imponiendo la sanción, con una debida adecuación al precepto legal establecido en la legislación y que debe estar señalado en la resolución; y por *fundamentación* se debe entender como: la expresión de los argumentos

jurídicos en los cuales se apoye la aplicación de los preceptos normativos que se invocan por el juzgador para resolver el conflicto.

Asimismo el actor al presentar su demanda, deberá plantear como único concepto de impugnación, la falta de motivación y fundamentación del acto impugnado; por lo que, ante esta falta, deberá sustanciarse como juicio sumario.

4.1.3. Actos que carezcan de competencia de la autoridad que emita el acto impugnado.

El tercer criterio de aplicación del juicio sumario, se establecerá cuando la autoridad que emitió el acto impugnado, carezca en forma manifiesta o evidente de competencia; la incompetencia puede ser por cualquier tipo de ello: por materia, territorio, cuantía o grado, entonces se impugnará la controversia vía Juicio Sumario, y el actor al presentar su demanda, deberá plantear como único concepto de impugnación, la falta de dicha competencia de la autoridad. Por lo que, existen resoluciones que se presentan ante este Tribunal, y que se encuentran emitidas por autoridades incompetentes, ya que estas autoridades deberán cumplir con las formalidades esenciales que le den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en completo estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo.

4.1.4. Actos contrarios a la Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación o de la Sala Superior del tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no contravenga la jurisprudencia del Poder Judicial.

El cuarto y último criterio de aplicación del juicio sumario, será cuando el acto impugnado sea contrario a la jurisprudencia ya sea del poder Judicial o de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y esta última no contravenga a la jurisprudencia del Poder Judicial. De igual manera, el actor deberá plantear como único concepto de impugnación la sustentación de este criterio, para que se pueda impugnar vía juicio sumario.

4.2. LAS PARTES EN EL JUICIO SUMARIO.

Las partes en un Juicio Sumario en materia Fiscal y Administrativa, serán las mismas señaladas en el Código Fiscal.

El artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, señala que son partes en el juicio contencioso administrativo:

- “1. El demandante;*
- 2. Los demandados, quienes podrán ser:*
 - a) La autoridad que dictó la resolución impugnada, y*
 - b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.*
- 3. El Titular de la Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales. También podrá ser parte en los otros juicios en que se controvierta el interés Fiscal de la Federación.*
- 4. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante”.*

En términos generales, las partes del juicio son dos: actor, que es aquél que presenta la demandada; y demandado, que es a quien se le exige el cumplimiento de una obligación. El concepto de parte no se refiere a una sola persona, ya que aquella podrá estar integrada por varias.

Cuando una parte dentro del juicio, está compuesta de diversas personas, se le denomina "*listisconsorcio*", y, por lo tanto, deberá tener un sólo representante común, el cual deberá ser nombrado, tratándose de la actora, en la primera promoción. Tal carácter podrá recaer en cualquiera de los demandantes; pero si no lo nombraron, el Magistrado instructor tiene facultades para designarlo, escogiendo a cualquiera de los interesados, al admitir la demanda.

Tratándose de la parte demandada, el Código Fiscal de la Federación, no establece la designación del representante común, sin embargo debe aplicarse la regla anterior, en la inteligencia que el nombramiento respectivo deberá hacerse dentro de los tres días siguientes al vencimiento del término para contestar la demanda de la última emplazada, y, en caso, de que no se hiciera, el Magistrado instructor lo hará de oficio, conforme a lo establecido por el artículo 5° del Código Federal de Procedimientos Civiles.

4.3. LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO SUMARIO.

La improcedencia del Juicio Sumario, son las establecidas taxativamente en la Ley.

Recordemos que la improcedencia del juicio es 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. En otras palabras, como lo señala el Maestro Ignacio Burgoa, manifiesta que *"la improcedencia de la acción se traduce en la imposibilidad de que ésta, en su concepción genérica, logre su objeto, es decir, la dirección del derecho sobre la cuestión de fondo o substancial que su imaginario ejercicio plantea. En la realidad jurídica, empero, la improcedencia de cualquier acción*

específica se manifiesta en que ésta no consigna su objeto propio, o sea, en que no obtenga la pretensión del que la ejercita y precisamente por existir un impedimento para que el órgano jurisdiccional competente analice y resuelva dicha cuestión" ¹¹³.

El artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, establece la improcedencia del juicio, por las causales y contra los actos siguientes:

- 1. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.*
- 2. Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.*
- 3. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal, siempre que hubiere identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.*
- 4. Respecto de las cuales hubiera consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos que señale este Código.*
- 5. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.*
- 6. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa.*
- 7. Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.*
- 8. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.*
- 9. IX. Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.*
- 10. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.*

¹¹³ IGNACIO BURGOA, Ob Cit, Pág. 446.

11. *Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado.*
12. *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.*
13. *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.*
14. *En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código de las leyes fiscales especiales.*
15. *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 Fiscal de la Federación.*
16. *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.*

La procedencia del juicio será examinada aun de oficio.

4.4. LOS TÉRMINOS DEL JUICIO SUMARIO.

4.4.1. Plazo para Interponer la Demanda.

La demanda se presentará por escrito, ante la Oficialía de partes común, dentro de los diez días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la Resolución impugnada.

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo, si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la

Sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante.

Se da el término de diez días, por cuanto que una de las características del Juicio Sumario es la economía procesal, además que permite acelerar el procedimiento contencioso administrativo, por lo cual el particular podrá obtener con mayor prontitud la solución a su controversia.

4.4.2. Plazo para Interponer la Contestación de la Demanda.

Admitida la demanda, se correrá traslado de ella al demandado emplazándolo para que la conteste dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento.

Una vez contestada la demanda, en el término establecido con anterioridad, se turnarán los autos al Magistrado Instructor, y en un plazo de cinco días se dictará sentencia.

a). Pruebas.

En el Juicio Sumario, serán admisibles únicamente las pruebas documentales; ya que tratándose de las pruebas documentales no existe mayor problema para su desahogo, pues éstas se *desahogan por su propia naturaleza*, y no podrá darse el supuesto de requerir pruebas, en virtud de obrar agregadas a los autos del juicio, y, por lo tanto, no hay trámite alguno que efectuar. También, en este Juicio no se admitirán los recursos, pues se está frente a la economía procesal.

No procede ningún recurso, en el Juicio Sumario, como por ejemplo, el de reclamación; porque tratándose de pruebas, sólo habrá documentales, y en las mismas debe quedar probado lo argumentado; y tratándose de cuestiones de procedencia, deberá analizarse al emitir sentencia y la autoridad la planteara al contestar la demanda, razón, por la que, son solo 10 días para contestar, y el Código Fiscal establece 15 días para recurso, por lo tanto, no procedería ningún recurso.

Reforma al Código Fiscal de la Federación.

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreto, por la cual expide la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual entró en vigor el 1° de Enero de 2006, por lo tanto, se reformó el Código Fiscal de la Federación, derogando varios artículos contenidos en el mismo, y se derogó por completo el título IV, del Juicio Contencioso Administrativo, en la cual ese título derogado fue convertido en la Nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por lo que, el presente trabajo de tesis, esta totalmente basada en el Código Fiscal de la Federación, y no en esa nueva Ley.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un Tribunal Administrativo e independiente, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

SEGUNDA. El Derecho Administrativo Francés, tiene el principio de la separación de poderes y por lo que, se creó dos jurisdicciones diferentes e independientes entre sí: la jurisdicción o poder judicial y la jurisdicción o poder administrativo, y por lo tanto, la administración pública no puede ser juzgada por los tribunales del Poder Judicial, sino debe ser juzgada, en razón de su especialización, esto es, por tribunales administrativos, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

TERCERA. Una de las características trascendentales que tuviera el Tribunal Fiscal de la Federación, desde su origen, correspondió a que fuera creado como un Tribunal de Justicia delegada, ya que este Tribunal estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo, como se expresa en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad, de las que integran ese poder, sino que fallará en representación, del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace, es decir, que será un Tribunal Administrativo de Justicia delegada y no de Justicia retenida.

CUARTA. La Justicia retenida es la que se ejerce por competencia propia, esto es, cuando se actúa por mandato y bajo los lineamientos establecidos por el superior jerárquico, al que se representa.

QUINTA. La Justicia delegada implica una inexistencia del vínculo de jerarquía y una independencia administrativa en su actuación, ya que el Superior jerárquico delega sus atribuciones al inferior.

SEXTA. El procedimiento que se llevaba a cabo dentro del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, formalmente era oral y con el paso del tiempo ha ido cayendo en desuso, por la carga de trabajo y por el creciente número de juicios; en la actualidad, el procedimiento es fundamentalmente escrito.

SÉPTIMA. El contencioso-administrativo se puede apreciar desde dos puntos de vista: el formal y el material.

a) El contencioso-administrativo desde el punto de vista formal, se presenta cuando los órganos competentes para resolver un conflicto entre los particulares y la Administración Pública son tribunales especiales denominados tribunales administrativos, ubicados dentro del marco del Poder Ejecutivo con plena autonomía para dictar sus fallos.

b) El contencioso-administrativo desde el punto de vista material, se determina cuando hay una controversia entre un gobernado afectado en sus derechos y la Administración Pública, por motivo de un acto emitido por esta última, de tal suerte únicamente se toma en cuenta la materia del conflicto sin importar el órgano que lo resuelve.

OCTAVA. El Tribunal, desde su origen, ha tenido competencia estrictamente fiscal, en su primer momento, sin embargo a través de su historia, esta competencia de carácter fiscal originaria, se incrementó con distintos rubros de naturaleza administrativa, que lo hacen ser un tribunal plenamente administrativo.

NOVENA. En el Decreto publicado en el Diario Oficial de fecha 31 de diciembre del 2000, se reforma a la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación, por

la del 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, con esto la competencia se amplió en materia administrativa, principalmente, en el rubro de las multas por infracciones a las disposiciones administrativas federales, y se le agrega competencia en materia de Seguridad Social, respecto de los miembros del Ejército y de la Armada nacionales, así como de los Empleados Federales. De igual modo posee competencia en materia de interpretación y cumplimiento de los Contratos de Obra Pública, en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Federación, en materia de garantías, esto es, contratos accesorios que garantizan el interés fiscal, en materia directamente de Comercio Exterior, en los términos del artículo 94 y siguientes de la Ley de Comercio Exterior, y por último, tratándose de la resolución a los recursos administrativos, en distintas materias, por demás diversas.

DECIMA. Es necesario tomar en cuenta que el actor es el titular del derecho que se ejerce en el proceso, y por lo tanto no hay que confundirlo con su representante o apoderado, ya que éste no es el actor, aunque materialmente inicie el juicio.

DECIMA PRIMERA. El Tribunal Fiscal de la Federación, carece de competencia para estudiar y resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley ya que tal facultad corresponde al Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo.

DECIMA SEGUNDA. La demanda es el acto inicial, la primera actividad encaminada a la resolución del tribunal. Prácticamente incoa el proceso, pero

también es un acto que objetiva diversas circunstancias: a) identifica a las partes; b) precisa el acto administrativo impugnado, c) narra los antecedentes de hecho; d) invoca los fundamentos de derecho, e) determina las pruebas conducentes; f) exhibe los documentos constitutivos de la pretensión, y g) justifica la competencia del Tribunal.

DECIMA TERCERA. La negativa ficta es una figura del Derecho Administrativo, que constituye una de las soluciones dadas al llamado silencio administrativo, y que consiste en estimar que transcurrido el término legal, si la autoridad no ha emitido resolución expresa por escrito, se considera que resolvió negativamente una instancia o petición hecha por el particular.

DECIMA CUARTA. El emplazamiento a juicio constituye un acto procesal por medio del cual el juzgador hace saber a una persona que ha sido demandada, y que, por lo tanto, deberá comparecer ante el tribunal que lo emplazó, a dar contestación a la demanda dentro del término legal.

DECIMA QUINTA. Existen posibles actitudes del demandado, una vez efectuado el emplazamiento, y que corresponde a) el allanamiento, reconocimiento y confesión, b) excepciones y defensas, c) contrademanda o reconvencción y d) contumacia o rebeldía.

DECIMA SEXTA. El demandado puede oponer las excepciones y defensas, que se puede definir como la resistencia a las pretensiones del actor, bien sea objetando los fundamentos en que se apoya la demanda, negando los hechos que se le imputan, o, en su caso, atacando la integración de la relación procesal.

DECIMA SEPTÍMA. El procedimiento probatorio consistente en las diferentes fases y formalidades establecidas por la ley para la formación de los medios probatorios. Este procedimiento está integrado por cuatro fases que son: a)

ofrecimiento de pruebas; b) admisión de pruebas, e) preparación de pruebas y d) desahogo de pruebas. En el contencioso administrativo no existe en forma tajante la división de fases que integran el procedimiento probatorio, como acontece en otros procesos (civil, laboral, penal).

DECIMA OCTAVA. Los alegatos, sirven básicamente para desvirtuar lo dicho por la autoridad en la contestación a la demanda, por parte del actor, y son útiles, a la autoridad, para destacar los aspectos relevantes de la litis planteada en el juicio con la contestación a la demanda.

DECIMA NOVENA. La sentencia constituye la segunda etapa del proceso, a través de la cual se pone fin al litigio y resuelve el fondo de los puntos controvertidos. Y el momento de producir la sentencia es después del cierre de instrucción del juicio, dentro del plazo de sesenta días contados a partir de aquél en que se produzca dicho cierre. Para tal efecto, el magistrado instructor deberá elaborar un proyecto de sentencia, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción, el cual será sometido a consideración de los demás magistrados integrantes de la sala.

VIGESIMA. Los Juicios Sumarios se pueden definir como aquellos juicios o procesos que por la forma o estructura en que están normados, pueden considerarse más breves y acelerados, pudiendo ser orales, escritos o mixtos.

VIGESIMA PRIMERA. Propongo que es conveniente y útil el Proceso Sumario en el Juicio Contencioso Administrativo, principalmente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para resolver las controversias presentadas ante este Tribunal, no sólo por su brevedad, sino por el principio de inmediatez y por estar desprovisto de formalidades innecesarias.

VIGÉSIMA SEGUNDA. Considero que por medio de la aplicación de un Juicio Sumario, se impugnará toda controversia en materia Fiscal y Administrativa,

siempre y cuando se ajusten a los criterios de aplicación del referido juicio sumario.

VIGÉSIMA TERCERA. Propongo la implantación o la creación del Juicio Sumario u Oral, para que se ventilen ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en cuya competencia conozcan respecto de una cuantía de hasta de 25 salarios mínimos, aumentándose cada año por el Pleno de este Tribunal, en donde las partes actor y demandado ofrezcan sus pruebas, únicamente documentales, pues estas se desahogan por su propia naturaleza, y no podrá darse el supuesto de requerir pruebas, en virtud de obrar agregadas a los autos del juicio, y, por lo tanto, no hay trámite alguno que efectuar; una vez admitida la demanda se correrá traslado de ella, al demandado, y, se le dará un término de 10 días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento; una vez contestada la demanda, en el término establecido con anterioridad, se turnarán los autos al Magistrado Instructor, y en un plazo de cinco días se dictará sentencia. Asimismo, se aplicará el Juicio Sumario, cuando el acto impugnado carezca de fundamentación y motivación; así también se aplicará para aquellos actos que carezcan de competencia de la autoridad que emita el acto impugnado; y por último, actos contrarios a la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación o de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no contravenga la Jurisprudencia del Poder Judicial; de no estar encuadrado dentro de los criterios de aplicación, el Magistrado instructor le dará a conocer al actor en el acuerdo pertinente, que no se promoverá vía juicio sumario, sino que se promoverá en juicio normal. También en este juicio no se admitirán los recursos, pues se está frente a la economía procesal, ya que esta es la finalidad primordial del Juicio Sumario. Y esta aplicación se fundamenta en el artículo 17 de la Constitución Federal, que establece que la Justicia será pronta y expedita.

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIONES CONSULTADAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Sista, 2005.

Código Civil para el Distrito Federal, ISEF, 2004.

Compendio de Leyes Fiscales, ISEF, 2002.

Código de Procedimientos Civiles, ISEF, 2004.

Diccionario Jurídico Mexicano. México, 2002, Tomo I. Ed. Sista, 2005.

Ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Sista 2001.

Código Fiscal de la Federación, Porrúa 2005.

Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo, Porrúa 2006.

OBRAS CONSULTADAS

ALCALÁ ZAMORA. *Lo Contencioso Administrativo*.

ARREOLA ORTIZ, Leopoldo R., *Tribunal Fiscal de la Federación 45 años*. Tomo II. México 1982.

BECERRA BAUTISTA, José, *El proceso civil en México*, 10ª. ed., México, Porrúa, 1982.

BRICEÑO SIERRA, Humberto. *El Juicio Ordinario Civil. Doctrina, legislación y Jurisprudencia Mexicanas*. Ed. Trillas, Volumen I.

BURGOA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*. Ed. Porrúa, México 2001.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal*, Editorial Themis, México, 1996.

CHIOVENDA, *Giuseppe*. *Instituciones de Derecho procesal civil*. Trad.: E. Gómez Orbaneja, Madrid, 1954, Tomo I.

DELGADILLO, Luis Delgadillo, *Elementos de Derecho Administrativo*.

DÍAZ GONZÁLEZ, Luis Raúl *Medios de Defensa Fiscal. El Recurso Administrativo*. Ed. Sicco, México, 1998.

FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, *El juicio ordinario de los plenarios rápidos*, Barcelona, Bosch, 1953.

FERNÁNDEZ MARTINEZ, Refugio de Jesús, *Derecho Fiscal*. Ed. Mc. Graw Hill. México 1998.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, El Colegio Nacional, México, 1983.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La reforma penal de 1971*, México, Ediciones Botas, 1971.

GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*. Ed. Porrúa, México 2002.

KAYE, DIONISIO J., *Derecho Procesal Fiscal*, Editorial Themis, México, 1994.

LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*. Sexta Edición. Ed. Porrúa, México 2000.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*. Editorial Porrúa, México, 1998.

MARTÍNEZ DE CASTRO, Bautista. *Inteligencia del artículo 14 de la Constitución Federal*. Vallarta. Lancaster Jones y Sánchez Gavito. México, 1878.

PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. 1998.

PONCE GOMEZ, Francisco – PONCE CASTILLO, Rodolfo, *Derecho Fiscal*. Ed. Banca y Comercio. México D.F., Décima edición 2005.

VIRUES, Dolores Heduán, *Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación*. Ed. Compañía Editorial Continental, S.A., México, junio de 1961.

OTRAS FUENTES

Apuntamientos breves sobre Derecho procesal civil y materias relacionadas. México, 1967, tomo I, p. 53

Ley de Justicia Fiscal. Artículo 2º, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número Extraordinario, p. 27, 30 de noviembre de 1965.

Jurisprudencia 372. Sexta Época, Sección Primera. Volumen Primera Sala, pág. 1121. Apéndice de la Jurisprudencia de 1917 a 1965.

Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su Presidente al terminar el año de 1986, Tercera Parte, pág. 20.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.-Número 72.-Diciembre de 1993. Páginas 20 y 21.

Enciclopedia Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Tomo IV F-L.

Instituciones de Derecho procesal civil. México, 1950, pp. 337 y ss.

Lecciones de práctica forense mexicana. México, 1835, tomo I, p. 196.

Lecciones de práctica forense mexicana. México, 1835. Tomo I, pág.3.

Manual razonado de práctica civil forense mexicana. México, 1869, pág.22.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.- Número extraordinario *Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario para conmemorar el XXV aniversario de la Ley de Justicia Fiscal*, p. 17, México, 1965.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2a. Época. Año IX Nª 94, octubre de 1987, pág. 432 a la 438. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3a Época. Año 11. Marzo 1989, pág. 60.

Revista de Investigaciones jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Volumen VIII, Facultad De Derecho. Enero-Junio de 1999.

Revista Tribunal Fiscal de la Federación correspondiente a las tesis sustentadas por el Pleno del Tribunal Fiscal durante los años de 1937 a 1948.

Revisión de los principales problemas de la estructura del juicio de nulidad, en Justicia Administrativa, pág. 105.

Revisión 1425/83, visible en la RTFF de febrero de 1985, p. 627.

Revisión 1436/83, visible en la RTFF de abril de 1985, p. 829.

R.T.F., enero a diciembre de 1951. Exp. 9761948, 4 de junio de 1949, pág. 290 y 291, citada por Fernández y Cuevas, ob. cit., pág. 26.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VIII, julio de 1998.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, abril de 1996, Tesis: 1.3o.A. J/10, pág. 253.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, enero de 1997, Tesis I.3º.A. J/20, p. 249.

Tratado elemental de procedimientos civiles. Jalapa. 1924. Tomo I, págs. 31 y ss.

Tesis: La Competencia de la Sala Superior del Tribunal Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Autor: Ricardo Cruz Domínguez. Campus Acatlán, junio 2001.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. *Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa. Especialización en Materia Procesal Fiscal. Módulo VI Primera Parte.* México 2001.