

350
Ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGON"**

**ANALISIS DE LAS CAUSAS QUE LLEVARON AL
LEGISLADOR A DEROGAR EL ULTIMO PARRAFO
DEL ARTICULO 228 BIS DEL CODIGO FISCAL
DE LA FEDERACION.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
OMAR PASTRANA FLORES**

ASESOR DE TESIS: LIC. JUAN JESUS JUAREZ ROJAS.

MEXICO

1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A QUIEN TANTA FALTA ME HACE
PARA COMPARTIR ESTOS MOMENTOS:**

MI PADRE

**POR LA MEJOR HERENCIA QUE
PUDO OFRECERME, SUS
PRINCIPIOS, EL CARÁCTER Y LO
QUE MAS APRECIARÉ TODA LA VIDA
..."MI PROFESIÓN".**

A QUIEN MAS QUIERO:

MI MADRE

**POR SU ARDUA LUCHA PARA GUIARME
POR EL BUEN CAMINO Y HACER UN
HOMBRE DE BIEN.**

A LA MUJER QUE AMO:

LAURA, MI ESPOSA

**POR SU AMOR, COMPRENSIÓN Y
PACIENCIA QUE HAN SIGNIFICADO MI
MAYOR ESTIMULO PARA LOGRAR MIS
METAS.**

A ALEJANDRA:

**POR SU BUEN EJEMPLO Y APOYO BRINDADO
EN EL MOMENTO OPORTUNO, QUE
ETERNAMENTE LE AGRADECERÉ**

A MI ESCUELA:

POR MI REALIZACIÓN PROFESIONAL.

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO I.- EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

	PAG.
1.- Procedimiento del juicio.....	1
2.- Partes en el juicio.....	17
2.1.- El demandante.....	23
2.2.- El demandado.....	25
2.2.1.- El titular de la dependencia o entidad de la que dependa la autoridad demandada.....	27
2.2.2.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	28
2.3.- El Tercero perjudicado.....	29
3.- La demanda.....	31
3.1.- Definición.....	31
3.2.- Término para su presentación.....	33
3.3.- Presentación y requisitos formales que deben reunir de conformidad con el Código Fiscal de la Federación.....	36
3.3.1.- Documentos que deben acompañarse.....	37
4.- La ampliación de demanda; casos en que procede.....	42
4.1.- La Negativa Ficta.....	44
4.2.- Cuando el acto principal del que deriva el acto impugnado en la demanda, así como su notificación, se den a conocer en la contestación.....	44
4.3.- Cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente.....	45

5.- La contestación de la demanda.....	47
5.1.- Requisitos formales y procedimentales para la contestación de demanda y/o en su caso la ampliación a la demanda.....	51
6.- La sentencia en el juicio contencioso administrativo.....	56

CAPITULO II.- RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO QUE REGULA EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION VIGENTE.

1.- Recursos en la Ley de Justicia Fiscal.....	61
2.- Recursos en el Código Fiscal de 1938.....	64
3.- Recursos en el Código Fiscal de 1966.....	66
...3.1.- La Reclamación.....	66
...3.2.- La Queja.....	69
...3.3.- La Revisión.....	70
...3.4.- La Excitativa de Justicia.....	71
4.-Recursos en el Código Fiscal de 1983.....	72
5.- Reformas del año de 1988 al Código Fiscal de la Federación de 1983, respecto al recurso de reclamación.....	74
6.- Reformas al Código Fiscal de la Federación, del 15 de diciembre de 1995, respecto al recurso de reclamación.....	78

CAPITULO III.- ANÁLISIS DE LAS CAUSAS QUE LLEVARON AL LEGISLADOR A DEROGAR EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 228 BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

1.- Exposición de Motivos del Poder Ejecutivo, respecto a las Reformas propuestas al H. Congreso de la Unión respecto a las reformas que sufrió el Código Fiscal de la Federación, el 15 de diciembre de 1995.....	82
2.- El recurso de Reclamación.- Su trámite.....	85
3.- Su naturaleza.....	87
4.- Su materia.....	89
5.- Sus efectos.....	102
6.- Análisis de la exposición de motivos elaborada por el Poder Ejecutivo, dirigida al H. Congreso de la Unión.....	104
CONCLUSIONES.	108
BIBLIOGRAFIA.	110

**"ANÁLISIS DE LAS CAUSAS QUE LLEVARON AL LEGISLADOR A
DEROGAR EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 228 BIS DEL CÓDIGO
FISCAL DE LA FEDERACIÓN"**

INTRODUCCION

La finalidad primordial del presente trabajo de investigación es la realizar un análisis profundo y detallado de la Reforma que dio origen a la derogación de la figura jurídica de la objeción, a partir de una visión general de lo que es el procedimiento contencioso administrativo, es decir se analizaran las partes en el juicio, la demanda y la contestación; para continuar con el estudio y desglose de los medios de defensa e incidentes de previo y especial pronunciamiento previstos en el procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, resaltando de entre estos la objeción, para enseguida continuar con el estudio de la objeción de conformidad con el artículo 228 Bis, último párrafo del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 1995, su origen, naturaleza y su procedimiento, así como la problemática que implicaba esta figura jurídica, para concluir con el análisis de lo que hoy en día es el recurso de reclamación.

Por cuanto a la metódica a utilizar, ocuparemos la deducción e inducción, seguida del análisis de los contenidos que se estudiaran en la presente investigación, y por lo que se refiere a las técnicas de investigación a utilizar, se hará uso de la investigación documental, y de la practica del Derecho Tributario.

Así mismo, son utilizados tanto la doctrina, legislación y jurisprudencia, elementos indispensables de una investigación jurídica, tratando de citar criterios y precedentes aplicables a los conceptos o ideas que se sustentan en la presente investigación, para el efecto de corroborar los criterios de la autoridad juzgadora en la impartición de justicia.

En otro orden de idea, es de resaltar que a lo largo de la historia en que ha sido política primordial del Gobierno encontrar una estabilidad y equitatividad en la distribución de los recursos, así como la solventación del erario federal, uno de los medios básicos para allegarse recursos y conseguir su finalidad, es a través de los impuestos.

Por lo que en los países que tienen un estado de derecho como en el que vivimos, indistintamente tratan de estabilizar necesariamente las necesidades del propio país que indiscutiblemente deben ser resueltas por sus dirigentes, y los derechos de los gobernados.

En esa tesitura, y si la finalidad del derecho es la seguridad y el debido proceso, indiscutiblemente un medio eficaz para la obtención de dichos fines, es la previsión de medios de defensa legales, que para el caso deben promoverse ante un Tribunal de Justicia que regule la legalidad de los actos de la Administración Pública, por lo tanto es indispensable conocer ampliamente un medio de defensa como lo era la objeción, para analizar igualmente al recurso de reclamación, medios de defensa para los que indistintamente defiendan sus derechos, elemento de defensa con los cuales se trata de desvirtuar la legalidad de un acto y consecuentemente acreditar sus derechos, por lo tanto la investigación que nos ocupa tiene como objetivo primordial la de esclarecer este medio de defensa y su procedimiento, para que resulte útil en ese ámbito.

CAPITULO I.- EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1.- Procedencia del juicio.

Procede el juicio de anulación contra resoluciones dictadas por la autoridad administrativa, sea que las impugnen los particulares o la misma administración por considerarse ilegales.

Cuando en atención a la naturaleza y a las características de las operaciones que realizan los contribuyentes no es posible, dentro de los procedimientos ordinarios, precisar con exactitud la base del hecho imponible, la administración hacendaria recurre el convenio, el cual por requerir el acuerdo o consentimiento del recurrente, no puede asimilarse a una resolución y, por ende, ser atacada en juicio de nulidad. Solo aquella decisión, concretada en una resolución, emanada como un acto de imperio de la autoridad puede ser reclamada ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En ocasiones la autoridad disfraza el convenio expidiendo un oficio que parece resolver un asunto; pero al cual no se le da trámite hasta en tanto que el contribuyente a quien va dirigido lo acepta en sus términos. El documento correspondiente lleva inclusive la firma del funcionario que lo expidió y la del contribuyente. Luego entonces ¿podría sostenerse validamente que en esos casos existe una resolución emanada de la autoridad?. Existen opiniones en el sentido de que "debe estimarse que no, ya que se requiere del acuerdo del contribuyente por tratarse de bases extralegales pues si no lo fueran se le impondrían y no se esperaría su conformidad" ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Margain Manautou, Emilio.-"De lo Contencioso Administrativo"; Quinta Edición; Editorial Porrúa S.A.; México 1995; Pág. 102

El hecho de que la autoridad hacendaria recurra al procedimiento económico-coactivo para hacer efectivos los créditos derivados de un convenio por incumplimiento del contribuyente, no cambia la naturaleza del acto jurídico del cual emana, y por lo tanto hay competencia del Tribunal Fiscal. habrá competencia para juzgar si por culpa del contribuyente procedía la aplicación del procedimiento económico-coactivo.

En esa tesitura tenemos que según Margáin Manautou ⁽²⁾ para que una resolución se atacada o combatida a través del juicio de nulidad debe reunir las siguientes características:

a).- Que sea definitiva.- Entendiéndose que se esta en presencia de una resolución definitiva cuando esta no admite un recurso administrativo en contrario, salvo que este sea optativo o aquella este sujeta a revisión de oficio.

Se considera que un recurso administrativo no es optativo cuando el contribuyente, inconforme con alguna resolución que lo admite deba agotarlo antes de acudir al juicio de nulidad. Y una resolución admite revisión de oficio cuando la autoridad administrativa por si misma y sin que obre inconformidad del particular debe revisarla para juzgar si conforme a la Ley esta correctamente dictada y por ende procede aprobarse, o bien modificarse o revocarse.

Al respecto Bielsa citado por Margáin Manautou dice que una resolución definitiva "es la que dicta la autoridad superior y que ya no puede preverse por la propia autoridad"⁽³⁾.

⁽²⁾ .Cfr. Ob. Cit; pp. 103-117..

⁽³⁾ Ídem.

Por su parte el la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación establece en su artículo 23, último párrafo que "las Salas del Tribunal conocerán de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas" . . . y que . . . "las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de este sea optativo para el afectado".

Asimismo el Código Fiscal de la Federación en su artículo 202 fracción VI señala que el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es improcedente cuando contra actos "Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa".

De lo anterior, podemos concluir que una resolución administrativa es definitiva cuando no proceda agotar un recurso administrativo en contra de ellas, con la salvedad de que tal recurso sea optativo o en su defecto admita revisión de oficio.

No obstante han surgido problemas en los que las Salas del Tribunal Fiscal han dividido sus criterios, interviniendo para resolverlos los Tribunales Judiciales Federales, que en algunos casos son cuando la Ley no establece recurso administrativo en contra de los actos que se emitan con apoyo en ella y el Ejecutivo Federal al expedir el respectivo reglamento de ejecución, lo establece con el carácter de obligatorio; otro caso es cuando la Ley establece el recurso administrativo que se regulará en la forma y términos que señala el reglamento y este,

a su vez, crea un recurso administrativo en contra de las resoluciones que desechen por improcedente el recurso previsto en ellas.

Aunado a lo anterior debe señalarse que la autoridad administrativa en ocasiones emite resoluciones fincando simultáneamente créditos de distinta naturaleza, unos con la característica de definitividad y otros de provisionalidad por admitir revisión de oficio.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos que un contribuyente puede ser notificado de la imposición de una multa, y en ese momento y por la misma resolución sancionadora tiene conocimiento, de que se le atribuye una omisión de impuestos.

Así las cosas, el Código Fiscal de la Federación de 1938 consideraba que una resolución que impone una multa, era provisional ya que admitía revisión de oficio, pero definitiva por lo que correspondía a la omisión de impuestos a que se aludía, ya que ésta no admitía recurso administrativo ni revisión de oficio.

Asimismo la reforma que se hizo a la fracción VIII del artículo 190 del Código Fiscal de la Federación de 1966, introdujo una nueva modalidad al concepto de definitividad, al señalar: "Contra resoluciones administrativas en que se determinen créditos fiscales conexos a otro que haya sido impugnado por medio del recurso de revocación a que se refiere el artículo 161 de este Código."

La anterior causal de improcedencia es retomada por la fracción VII del artículo 202 del vigente Código Fiscal, al aludir a actos "Conexos a otros que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente".

Entendiéndose para efectos de esta fracción que existe conexidad siempre que concurren las causa de acumulación previstas en el artículo 219 del mismo ordenamiento legal.

En esa tesitura si una resolución determinante de impuestos a pagar a cargo de un contribuyente es impugnada a través de un recurso administrativo estando éste pendiente de resolverse, la resolución que imponga una multa deberá recurrirse también mediante el mismo medio de defensa, por lo que esta ultima no será definitiva para los efectos del juicio de nulidad salvo que resuelto lo principal y encontrándose éste ante el Tribunal Fiscal de la Federación se actualiza la causal de acumulación prevista en la fracción III del artículo 219 del Código Tributario.

b).- Que lesione un interés o cause un agravio o perjuicio.

En efecto este es otro de los requisitos de procedencia del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es decir que para que una resolución pueda ser combatida en un juicio de nulidad, debe ser perjudicial para el titular de la misma a quien va dirigida, consecuentemente un tercero no podrá impugnar una resolución definitiva cuando ha sido consentida por su titular, alegando que le lesiona un interés o le causa un agravio por el

fenómeno de la repercusión, ya que no se estaría frente a un interés legítimo directo sino frente a uno resultante de efectos económicos.

Cuando un contribuyente consiente, correcta o incorrectamente, una resolución que le indica que determinada actividad que realiza o que enajena se encuentra gravada con una tasa mayor a la que ha venido aplicando, lo que originara un precio mayor por la traslación del mayor gravamen, no pueden los consumidores del bien impugnar la resolución por carecer de interés legítimo y no ser los titulares del agravio.

A manera de comentario debemos resaltar lo que se entiende por interés legítimo; al respecto Manuel Lucero Espinosa ⁽⁴⁾ al citar a Diez Manuel, señala que el titular de un interés puede tener una ventaja por la actuación de la autoridad con respecto a los demás o en su caso sufrir un daño. Y esta ventaja o daño es distinta a la que puede sufrir cualquier particular por su simple condición de tal, requiriendo una especial protección estos afectados derivado de su situación respecto de los demás particulares, y si las normas han sido creadas en el sentido de garantizar el interés general y no particular, luego entonces los particulares suelen aprovecharse de la necesidad de que se observen las normas dictadas en interés colectivo y solo como consecuencia de ello resultar ocasionalmente protegidos, tratándose de un efecto reflejo, a esto se le considera interés legítimo.

Ahora bien, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación expresa en su artículo 23, fracción IV que "Las Salas del Tribunal conocerán de los juicios que se inicien en

⁽⁴⁾ Manuel, Diez citado por Lucero Espinosa Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*; Tercera Edición; Editorial Porrúa, S.A; México 1995; Pág. 64.

contra de las resoluciones definitivas. . . " que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores " El Código Fiscal, en su artículo 202, fracción I, establece que es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal, contra actos " Que no afectan los intereses jurídicos del demandante".

Al respecto es aplicable al caso que nos ocupa el siguiente criterio, visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, mayo de 1990, pag, 24, que a la letra dice:

SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO. PROCEDE SI NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DEL DEMANDANTE. Cuando el estudio de la resolución materia de un juicio se desprende que no ésta para no (sic) ningún perjuicio tanto jurídico como económico al particular, ya que en ellas se están anulando los créditos impugnados, debe sobreseerse el juicio de cuenta, atento a lo previsto por los artículos 20, fracción I y 203, fracción III del Código Fiscal de la Federación, en relación con el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación."

Otras de las características que debe reunir una resolución para que pueda ser impugnada a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es la siguiente:

c) Que sea personal y concreta

Cuando se esta frente a una resolución de carácter general y abstracta, violatoria de la Ley en que se apoya, no puede ser combatida en juicio de nulidad hasta en tanto no se exija su cumplimiento mediante resoluciones individuales y concretas. La resolución general no causa ningún agravio en tanto la autoridad no aplique a casos concretos lo que ella establece con violación a la Ley.

En efecto el Código Fiscal de la Federación prevé en el artículo 202 fracción IX, que es improcedente el juicio de anulación contra ordenamientos que dan normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promevente.

Tal improcedencia esta estrechamente ligada con la prevista en la fracción I del mismo precepto legal, ya que en ambas se contempla la improcedencia del juicio por falta de afectación al interés jurídico del actor.

Luego entonces para que una resolución o acto llegue a causar un agravio procesal o directo, es necesario que en aquella se establezca una situación jurídica concreta y particularizada, ya que mientras sea de carácter general y abstracto para efectos del juicio de nulidad su sola emisión no puede parar perjuicio alguno.

No es óbice para lo anterior que dada la redacción de dicho precepto, que los ordenamientos pudieran impugnarse a través del juicio de nulidad cuando son aplicados a persona alguna, ello no debe ser considerado así, pues de conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las Salas de este sólo tienen competencia para conocer de actos o resoluciones definitivas de carácter administrativo, tanto formal como material.

Asimismo, en dado caso de que las disposiciones generales y abstractas se aplicaran en una resolución controvertida, y se considerara que aquellos son ilegales o que se aplican indebidamente, lo que se anularía es el acto administrativo impugnado, más no la disposición legal o reglamentaria que le sirva de fundamento. Además los ordenamientos que contengan normas o instrucciones de carácter general y abstracto son producto de la función legislativa que puede manifestarse en Leyes, Decretos - Ley y Reglamentos, respecto de los cuales el Tribunal Fiscal de la Federación resulta incompetente para juzgar.

Finalmente debe advertirse, que cabe la posibilidad de que conforme a la disposición legal tantas veces referida, los únicos ordenamientos de carácter general que pudieran ser anulados son aquellos que expidan las autoridades administrativas de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos u Organismos Descentralizados tales como las circulares o acuerdos que se apliquen a los particulares en la resolución impugnada.

d).- Que conste por escrito excepción hecha de la derivada de una negativa ficta.

Ciertamente, la fracción XI del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, señala que es improcedente el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando de las Constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado, asimismo el artículo 37 Primer Párrafo del mismo Código establece que las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de 4 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 resolución o bien esperar a que esta se dicte.

Consecuentemente sino existe una resolución por escrito o no han transcurrido los 4 meses desde que se formula la instancia o petición a la autoridad administrativa, no se satisface esta característica.

Es pertinente señalar que respecto a lo anterior mediante las reformas que sufrió el Código Fiscal de la Federación para el año de 1996, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, dicho plazo de 4 meses se redujo a 3.

Por otra parte, la justificación de esta causal obedece a que la acción de nulidad siempre deben causarse en contra de un acto concreto y particular que afecte los intereses del

gobernado, por lo cual, sino existe dicho acto, la acción carecerá de materia sobre la cual tengan que resolver las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación.

En esa tesitura, debe advertirse también que los actos administrativos que producen los Órganos de la Administración Pública puede exteriorizarse en forma expresa, tácita y presunta; la forma expresa puede ser verbal, escrita o a través de señales, lo normal es que los actos administrativos se realicen en forma escrito.

De igual manera se prevén actos administrativos a través de signos o mímica, al respecto Rafael Entrera Cuesta citado por Manuel Lucero Espinosa ⁽⁵⁾ establece que : "El acto mímico es, sin duda, el más frecuente en nuestra época, cada día- a caso cada minuto la administración dicta miles de actos de esta naturaleza a través de quienes tiene a su cargo en forma inmediata la dirección del tráfico".

Por otra parte, la forma tácita se presenta en aquellos supuestos que por vía de interpretación se permita reducir el sentido de la voluntad administrativa, y estos se clasifican a su vez en actos tácitos y manifestación tácita de la voluntad.

Según Manuel María Díez, en su obra manual de Derecho administrativo citado por Manuel Lucero Espinosa⁽⁶⁾ considera que los actos tácitos son aquellos que "como consecuencia de un acto expreso, surjan efectos jurídicos que presuponen la existencia de otro

⁽⁵⁾ Ob. Cit. Pág. 58

⁽⁶⁾ Idem

acto. Se señala que la Administración, luego de haber ocurrido al procedimiento de licitación pública, mediante decisión legalmente fundada, dispusiera la contratación directa. Este acto expreso de la Administración que al darse alguno de los presupuestos en la norma aplicable, dispone contratar directamente la obra pública, lleva implícita la existencia de un acto tácito, por el cual se dejó sin efectos el llamado a la licitación.”.

Y de igual manera considera que se debe entender por manifestación tácita de voluntad el acto implícitamente derivado del comportamiento material de la Administración, “por ejemplo, si en una calle se ha producido un incendio y se corta el tránsito, este comportamiento de la Administración implica una declaración tácita de que no se puede transitar por esa calle. Este comportamiento material debe ser unívoco y concluyente, de hechos y acciones de la Administración que, sin tener por objetivo manifestar la voluntad, la presuponen. Existe, en consecuencia, hechos y acciones por medio de los cuales la voluntad se manifiesta “rebus” a pesar de no haberla declarado”.⁽⁷⁾

Los actos presuntos son aquellos en los que a la conducta administrativa el ordenamiento jurídico le asigna un efecto determinado.⁽⁸⁾

Debe resaltarse que el silencio administrativo puede tener ciertos efectos jurídicos siempre y cuando la Ley lo considere así como ya vimos en el caso de la negativa ficta, que conforme al Código Fiscal de la Federación, se estima que transcurrido el término previsto en tal ordenamiento para que la autoridad administrativa resuelva alguna instancia o petición

⁽⁷⁾ Idem.

⁽⁸⁾ Lucero Espinosa Manuel, Ob. Cit., Pág. 58.

promovida por el particular a cerca de cuestiones reales y concretas, sin que el órgano respectivo emita la resolución expresa y por escrito, se presume que lo ha resuelto en forma negativa o adversa a las pretensiones del promovente.

Por lo expuesto con anterioridad, debemos concluir que para que una resolución pueda ser impugnada mediante un juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ésta debe contar por escrito excepción hecha a la que recaiga a una negativa ficta.

e).- Que sea nueva.

El artículo 202, fracciones III, IV V y VIII del Código Fiscal de la Federación, establece que el juicio es improcedente contra actos 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; o bien contra actos respecto de los cuales hubiere consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las Leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en los plazos que señale el mismo Código; asimismo es improcedente el juicio contra actos que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal; y asimismo contra actos que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

En el primero de los casos se esta en presencia de una resolución sobre la que ya se dicto sentencia por el propio Tribunal y por ende se está frente a "cosa juzgada"

En el segundo de los casos estamos frente a una resolución "firme". al respecto Bielsa citado por Margáin Manautou⁽⁹⁾, señala que la resolución firme "no admite recurso alguno ni jerárquico (o administrativo) ni contencioso administrativo", "pues luego de notificada ha sido consentida".

En los último casos se esta frente a una resolución idéntica a la que ya esta impugnada a través de un medio de defensa, sea recurso administrativo o ante un Tribunal administrativo o Judicial: tratándose de evitar la duplicidad de medios de defensa.

Finalmente debemos transcribir el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que expresamente establece lo siguiente:

"ART. 23.- Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

⁽⁹⁾ Ob. Cit., Pág. 113.

II.- La que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el estado.

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

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

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

Cuando el interesado afirma 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 a que consigne la resolución impugnada, o que su situación militar sea de diversa de la que fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios Militares, las sentencias del Tribunal Fiscal solo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de

la prestación pecuniaria que a los propios Militares corresponde, 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 Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades;

IX.- Las que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros;

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 señaladas en las demás Leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admita recurso administrativo o cuando la interposición de este sea optativa para el afectado."

2.-PARTES EN EL JUICIO

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

I.- El demandante;

II.- 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.

III.- 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.

IV.- 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 "litis consorcio", 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 5º del Código Federal de Procedimientos Civiles.

De acuerdo con la doctrina de Carnelutti ⁽¹⁰⁾ hay que distinguir entre parte en sentido material y parte en sentido formal.

⁽¹⁰⁾ Citado por Lucero Espinosa Manuel, Ob. Cit., Pág. 64 y 65.

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 o atrás del proceso, aquella persona a la cual el resultado del proceso, la probable sentencia, estará en posibilidad de afectarle su 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".⁽¹¹⁾

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, 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"⁽¹²⁾

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.

⁽¹¹⁾ Gómez Lara Cipriano, "Teoría General del Proceso", Textos Universitarios, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México 1980, Pág. 219.

⁽¹²⁾ *Ibidem*, Pág. 216.

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

Íntimamente 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 respecto 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, tiene la 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"⁽¹³⁾

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 *legitimatío ad causam* no es un presupuesto procesal como

⁽¹³⁾ Gómez Lara Cipriano Ob cit, Pág. 224.

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* si 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.

2.1.- EL DEMANDANTE

En términos generales, el demandante o actor en el contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 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 promueve a nombre propio, también deberá demostrarse la legitimación del sujeto en cuyo nombre lo hace, y además que se encuentra legitimado *ad*

processum, para lo cual deberá exigir 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 aun 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.

Como ha quedado expuesto, en el contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 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 25 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, 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) Que provenga de una consulta formulada a la autoridad, por el interesado individualmente, sobre situaciones reales y concretas, y b) Que la resolución haya sido emitida por autoridad competente. De faltar alguno de estos requisitos la resolución no tendrá el carácter de favorable.

2.2.- EL DEMANDADO

En términos generales, el demandado es la persona contra la cual se endereza una demanda jurisdiccional, y a la cual 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 suspensión es procedente ya que, por una parte, la mayoría de las leyes administrativas que regulan los actos impugnables ante el Tribunal Fiscal de la Federación 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; y por último, en virtud de que aquellos actos que resulten de la ejecución de la providencia impugnada, son atacables por medio de recursos administrativos, como lo es el de

oposición al procedimiento administrativo de ejecución previsto en los artículos 116, fracción II, y 118 del Código Fiscal de la Federación.

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.

2.2.1- EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD DE LA QUE DEPENDE 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 Lomeli 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 aun 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.*⁽¹⁴⁾

2.2.2.- LA SECRETARIA 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 administrativos en dos casos:

a) Cuando se controvertieran actos de autoridades federales coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales, y

⁽¹⁴⁾ "Revisión de los Principales Problemas de la Estructura del Juicio de Nulidad en Justicia Administrativa", Editorial Trillas, Mexico, 1987, Pág. 105.

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, 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.

2.3.- EL TERCERO PERJUDICADO.

Por último, también podrá ser parte en el juicio el tercero que tenga 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.

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.

3.- LA DEMANDA.

Primeramente debemos señalar lo que se entiende por demanda.

3.1- DEFINICIÓN

El concepto de demanda, José María Billar y Romero⁽¹⁵⁾ lo define de la siguiente manera:

"**DEMANDA.-** Es el medio esencial y básico mediante el cual un particular dirige sus peticiones o reclamaciones a la Administración, aduciendo en apoyo de los mismos las razones de hecho y de derecho que estime conveniente.- Generalmente a la demanda se acompañan, si son necesarios, los documentos y se indican las prueba que sirven de justificación a dichas pretensiones"

Por su parte, Eduardo Pallares⁽¹⁶⁾ al citar a Chioventa dice que "La demanda judicial, en general, es el acto con que la parte (actor), afirmando la existencia de una voluntad concreta de la Ley que le garantiza un bien, declara la voluntad de que la Ley sea actuada frente a otra parte (demandado) e invoca para este fin la autoridad del Órgano Jurisdiccional".

La demanda puede presentarse directamente ante la sala regional en cuya circunscripción tenga su domicilio fiscal el demandante -hasta el 31 de diciembre de 1993 la demanda se presentaba en la sala regional que correspondía al domicilio de la autoridad demandada- o bien enviarse por correo registrado con acuse de recibo si el demandante tiene

⁽¹⁵⁾ "Diccionario Procesal Administrativo", Segunda Edición, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, [S.F.]

⁽¹⁶⁾ Chioventa, citado por Pallares, Eduardo, "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Undécima Edición, Editorial Porrúa, México, 1978

su domicilio fuera de la población donde esté la sede de dicha Sala, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que haya surtido efectos la notificación.

Quando por error se presente la demanda ante una Sala Regional que por razón de territorio es incompetente, ésta, al recibir la demanda, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la sala regional que en su concepto sea la competente, enviándole el expediente que contiene los autos.

Recibidos los autos por la Sala que se estima competente, ésta, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, decidirá si acepta o no el conocimiento del asunto; si lo acepta, comunicará de ello a las partes y a la Sala Superior y de no aceptarlo lo hará saber a la Sala Superior para que decida, dentro de los cinco días siguientes, a cuál Sala corresponderá conocer del asunto, que inclusive puede resultar una tercera, comunicando su decisión a las Salas y a las partes, enviando el expediente a la que haya resultado competente para que tramite y resuelva el juicio.

Si por error la demanda se envió por correo a la Sala que resultó no ser la competente debe, sin embargo, satisfacerse el requisito de que se hubiese depositado en la oficina de correos de la población en que haya surtido la notificación.

Conforme en que la fecha de presentación de la demanda es la del día en que se presentó en la oficina de correos y no el día en que la recibe la sala regional, pero no así en que la demanda puede enviarse por el servicio de correos existente en una población distinta a

aquella en que surtió efectos la notificación, pues con este criterio se está modificando lo que expresamente nos dice el segundo párrafo del artículo 207 del Código Tributario Federal.

En ocasiones los contribuyentes han presentado sus escritos de demanda en la oficina receptora de su jurisdicción, acreditando con el sello fechador de esa dependencia que la demanda fue presentada en tiempo. ¿Es correcto este procedimiento?

Sobre este problema la Suprema Corte de Justicia de la nación ha expresado que si el contribuyente tiene la facultad legal de remitir por correo su demanda, lo lógico y justo sería que también tuviera facultad para remitirla por conducto de la Oficina Federal de Hacienda respectiva, puesto que tanto en uno como en otro caso, se fijaría con toda exactitud la fecha en que la demanda se presentó; pero que esta consideración sería válida para obtener la reforma de la disposición relativa y darle una amplitud a la misma que el legislador no quiso que tuviera; sin que importe el hecho de que la autoridad fiscal acepte la demanda que no iba dirigida a ella, pues aún cuando al obrar así, procediera con dolo, esto sería materia para exigirle responsabilidad, pero no para el efecto de revivir un término que fatalmente ha concluido.

3.2.- TERMINO PARA SU PRESENTACIÓN.

La demanda deberá ser presentada ante la sala regional o ante la administración de correos dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado. Como casos especiales, se tienen:

a) Tratándose de notificaciones que la autoridad demandada haya hecho por edicto del acto impugnado, el plazo antes señalado empezará a correr a partir del día siguiente de la última publicación -cuando el interesado haya fallecido y no se conozca al representante de la sucesión, hubiese desaparecido, se ignore su domicilio o que éste o el de su representante legal no se encuentren en territorio nacional-.

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

c) Cuando se impugna la nulidad del silencio de la autoridad, negativa ficta, la presentación de la demanda puede hacerse una vez que hayan transcurrido cuatro meses desde que se presentó la instancia o petición a la autoridad sin que se notifique la resolución de ésta, cuando los plazos se fijen por mes o por año, sin especificar que sean de calendario, se entenderá que en el primer caso el plazo concluye el mismo día del mes de calendario posterior a aquél en que se inició; en este caso no corre en perjuicio del demandante el plazo para la presentación de su demanda, sino que es potestativo el impugnar la negativa ficta una vez transcurrido el plazo de cuatro meses o bien seguir esperando que se produzca la resolución por escrito.

Ahora bien, ¿cuál es la consecuencia de que la demanda se presente extemporáneamente, fuera del término legal? Que la misma sea desechada por improcedente al no satisfacer uno de los requisitos esenciales para su admisión: que se presente en el término legal.

Si bien es cierto que el Código Fiscal de la Federación no dice expresamente, que se deba sobreseer en el asunto, si la demanda se presentó fuera de los cuarenta y cinco días que señala el artículo 207 de dicho Código, debe aplicarse la regla de interpretación que manda considerar las disposiciones legales de manera que produzcan efectos y no en forma que carezca de ellos, ya que ese artículo resultaría inútil si se pudiera presentar la demanda fuera de los cuarenta y cinco días señalados, por lo que debe entenderse que sólo es posible exigir la actuación del Tribunal Fiscal, con una demanda presentada con la oportunidad señalada en el artículo 207. Además, de acuerdo con el artículo 5º y 197 del propio Código, cabe aplicar supletoriamente el 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que declara perdido el derecho que no se ejercita dentro del plazo legal, lo que significaría que el ocurrente pierde el derecho de exigir que el Tribunal Fiscal dicte una sentencia de fondo, si deja transcurrir el plazo en que pudo presentar su demanda.

El vigente Código Fiscal nos dice en su artículo 202, fracción IV, que, "Es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:... "Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos que señala este Código".

¿Cuál es la consecuencia de que la demanda se presente sin estar firmada por el demandante?

Equivale a la nada jurídica.

3.3.- REQUISITOS QUE DEBERÁ CONTENER LA DEMANDA.

El Código Fiscal de la Federación establece en el artículo 208 los requisitos que deberá contener la demanda al momento de su presentación ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la demanda deberá indicar:

a) Nombre del demandante y su domicilio fiscal, con independencia del que se señale como domicilio legal para recibir notificaciones y, en su caso, el registro federal de contribuyentes que tiene asignado.

b) Qué es lo que se impugna, la cita de la resolución cuya ilegalidad se combate.

c) Autoridades demandadas.

d) Exposición de los hechos que dan motivo a la demanda, que constituyen los antecedentes de la resolución impugnada.

e) Señalamiento de las pruebas conforme a las cuales el actor demostrará la procedencia de su demanda.

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

f) Los conceptos de impugnación

g) "El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya".

Cuando se omitan los datos señalados en los incisos a), b), y f), "el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta; cuando se omitan los requisitos previstos en las fracciones c), d), e) y g), , 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.

3.3.1.- DOCUMENTOS QUE DEBERÁ ACOMPAÑARSE.

Asimismo el artículo 209 del mismo Código Fiscal de la Federación expresamente señala los documentos que se deberán adjuntar al escrito de demanda que son los siguientes:

a) Deberá acompañar una copia del escrito de demanda para cada una de las autoridades señaladas como demandadas y una más si en el juicio toma parte un tercero, debiendo anexar a la copia para el titular a que se refiere la fracción III del artículo 198 del Código Fiscal de la Federación una copia simple de los documentos que se adjuntaron al escrito de demanda.

b) Si la demanda es presentada por el apoderado del demandante, sea éste persona física o moral, deberá acompañarse el documento conforme al cual se acredita la personalidad, salvo que en la resolución impugnada se le esté reconociendo tal personalidad entonces ya no hay por qué acreditarla.

Es de aclararse que en cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio de nulidad contra dichas resoluciones en un solo escrito de demanda, siempre que en el escrito designen de entre ellas mismas un representante común, en caso de no hacer la designación, el magistrado instructor al admitir la demanda hará la designación, que es el caso de resoluciones dictadas contra varias personas que son, vg., copropietarias del bien o actividad que da origen a las mismas.

A partir del 1º de enero de 1991 se introduce lo que se conoce como "registro de personería, esto es, que estando acreditada la representación del demandante en juicio anterior, basta citar el número de registro para que no exista la obligación de estar acreditando en cada juicio que se promueva a nombre del mismo demandante y ante la misma Sala la personalidad del promovente.

En ocasiones, el representante del actor no acompaña los documentos justificativos de su personalidad, por considerar que la misma le fue reconocida en la fase oficiosa. Aún cuando esto sea cierto, no siempre en la resolución que se impugna se hace alusión a él, luego, ¿cómo puede justificar que dentro del procedimiento del cual emanó la resolución que se reclama, se le reconoció la personalidad?

c) Asimismo deberá adjuntarse el documento donde conste la resolución impugnada, en el caso de haberse extraviado deberá solicitarse una copia certificada de la misma a la autoridad que la notificó y si ésta no la otorga dentro del término legal para acudir al juicio de nulidad al presentar la demanda acompañará copia sellada por la Oficialía de Partes de la autoridad notificadora, para que el Magistrado Instructor requiera a la autoridad demandada para que al producir su contestación la adjunte.

d) También deberá agregar la copia autógrafa de la constancia de notificación, con la salvedad de que el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido notificada por correo. En el caso de que la notificación se haya realizado por edictos se deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo.

e) En el caso de que exista alguna prueba pericial por desahogar, deberá acompañar al escrito inicial de demanda el cuestionario que deba desahogar el perito debiendo ir firmado por el demandante sin que esta exigencia sea extensiva para el cuestionario que deban desahogar los testigos.

f) El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que deberá ir firmado por el demandante, en los casos señalados en el último párrafo del artículo 232.

g) Las pruebas documentales que ofrezca

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

En el caso de que las pruebas documentales que debiera exhibir la actora no obren en su poder deberá solicitarlas por escrito a la autoridad administrativa que las posee y en caso de que ésta no las otorgue deberá acompañarse la copia del escrito sellado por la Oficialía de Partes de ésta última, para que el Magistrado Instructor al correr traslado de la demanda a la autoridad demandada, requiera su envío junto con la contestación, hay que señalar que en ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

En el caso de que no se acompañen las pruebas, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de 5 días, sino los presenta tratándose de las pruebas se tendrá por no ofrecidas y si se omiten los documentos señalados en los incisos de la a) a la e), se tendrá por no presentada la demanda.

En ese mismo orden de ideas, debe señalarse que la demanda es recibida por la Oficialía de Partes de la Sala Regional ante la que se presente o se remita por correo registrado con acuse de recibo.

Correspondiendo a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial como es el caso de la Metropolitana, y Hidalgo-México, así como entre los Magistrados Instructores de tal manera que recaiga igual número a cada Magistrado, lo anterior de conformidad con el artículo 15 fracción VI de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Una vez turnada la demanda al Magistrado Instructor, éste deberá examinarla y determinar si satisface tanto los requisitos esenciales como los de carácter secundario, si esto sucede se dictará un acuerdo dando entrada a la demanda y pruebas ofrecidas, el cual es conocido como "*auto de admisión*".

Los requisitos esenciales a que se refiere el párrafo anterior son que se impugne una resolución administrativa; que esa resolución satisfaga las características que exige la Ley; que la resolución reclamada quede comprendida, sea en el caso general o en alguno de los casos especiales de competencia del Tribunal de anulación y que la impugnación se haya hecho en tiempo.

Y los secundarios son que la demanda no sea oscura, y que se acompañen las pruebas que se ofrecen y en el caso de contarse entre ellas la pericial se satisfagan los requisitos para su admisión.

4.- LA AMPLIACIÓN DE DEMANDA.

De conformidad con el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación se podrá ampliar la demanda, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surte efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación en los siguientes casos:

I.- Cuando se impugne una negativa ficta;

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

III.- En los casos previstos por el artículo 209 Bis;

IV.- 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 presentarse la demanda.

Es pertinente resaltar que con las reformas al Código Fiscal de la Federación publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1995, el plazo para que se amplie la demanda así como para la contestación a dicha ampliación se redujo de cuarenta y cinco a veinte días para tal efecto.

En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, con las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten.

En efecto, la parte actora puede ampliar su demanda dentro de los cuarenta y cinco días siguientes (Código Fiscal de la Federación vigente hasta el año de 1995) es importante destacar que con las reformas que sufrió el Código Fiscal de la Federación el 15 de diciembre de 1995, este plazo se redujo a veinte días al que en que surte efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la misma, sólo en los tres casos siguientes:

- a) Cuando se impugne una negativa ficta.

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

- c) Cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente.

La ampliación de la demanda debe de suscribirla la misma persona que firmó el escrito de demanda u otra que acredite tener la representación de la parte actora, pero nunca el abogado que ha sido autorizado para actuar en los términos del último párrafo del artículo 200 del Código Fiscal de la Federación, por no estar comprendida la ampliación de la demanda.

A continuación procederemos a hacer un breve análisis de las tres causales en las que procede la ampliación de la demanda:

4.1.- LA NEGATIVA FICTA.

Se configura la negativa ficta cuando una petición hecha a la autoridad demandada no recibe respuesta por escrito dentro del plazo de cuatro meses. El silencio de la autoridad se considera como una resolución en sentido negativo a lo solicitado. Por consiguiente, al combatirse una negativa ficta, debe de atacarse el silencio de la autoridad tal y como si existiese una resolución por escrito, no concretarse solamente a demostrar que se ha configurado la negativa ficta, sino que ésta debe impugnarse alegando y ofreciendo pruebas para demostrar que dicho silencio implica una causal de nulidad.

4.2.- CUANDO EL ACTO PRINCIPAL DEL QUE DERIVA EL IMPUGNADO EN LA DEMANDA, ASÍ COMO SU NOTIFICACIÓN, SE DEN A CONOCER EN LA CONTESTACIÓN.

Sucede con cierta frecuencia, que las Oficinas Federales de Hacienda se percatan de que hace varios años recibieron para su notificación una resolución determinando créditos fiscales y que, por el número de documentación que a diario manejan se les traspapeló, habiendo transcurrido el plazo de cinco años en que caducan las facultades de las autoridades fiscales para su determinación en cantidad líquida y notificación, por lo que procede a requerir el pago de dichos créditos conforme al procedimiento administrativo de ejecución, como si hubieran notificado previamente el acto principal, lo que en ocasiones da resultado y el contribuyente paga, o bien se requiere el pago de los créditos antes de que se notifique al interesado el acto principal.

Pero cuando se ignora el origen del acto principal se acude al Tribunal Fiscal de la Federación exponiendo como agravio que el acto a través del cual se exige el pago inmediato de determinados créditos es ilegal al demostrarse vicios del procedimiento que afectan las defensas del particular y trascienden al sentido de la resolución impugnada, como lo es: *Exigir el pago de créditos fiscales determinados en la resolución emitida por cierta autoridad, contenida en el oficio que se cita pero que nunca ha sido del conocimiento del demandante.*

La autoridad responsable al producir su contestación, y presentar como prueba el acto principal, obliga a la actora a impugnar dicho acto mediante ampliación de demanda y a precisar las causales de ilegalidad de que adolecen, ofreciendo y presentando nuevas pruebas si fuese necesario.

4.3.- CUANDO SE ALEGUE QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO NO FUE NOTIFICADO O QUE LO FUE ILEGALMENTE.

Esta causal de ampliación de demanda es semejante con la anterior, pero está constricta a la violación del procedimiento administrativo de notificación que consigna el capítulo II "De las Notificaciones y la Garantía del Interés Fiscal" del Título V "De los Procedimientos Administrativos".

Ciertamente, toda resolución o acto que pueda ser impugnado a través de un medio de defensa debe ser notificado personalmente o por correo registrado con acuse de recibo, satisfaciéndose los requisitos legales.

La violación en el primer caso, se presenta cuando se notifica el acto a una persona que no es el interesado o que carece de la representación legal de éste, sin que el notificador deje citatorio para que al día siguiente y hora señalada se le espere por quien deba ser notificado, con lo cual se viola lo dispuesto por el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación.

En el caso de que no se atienda el citatorio previo la notificación debe practicarse con quien se encuentre presente o con un vecino, según lo dispone el propio artículo 137 del Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien, tratándose de notificaciones a personas morales, la Sala Superior ha sostenido lo siguiente:

"NOTIFICACIONES FISCALES A PERSONAS MORALES. EL CITATORIO DEBE FIJARSE A SU REPRESENTANTE LEGAL. De conformidad con el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, en relación con el artículo 310 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, las notificaciones personales deben entenderse, en principio, con la persona que debe ser notificada o con su representante legal, y a falta de ambas se dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, por lo cual tratándose de personas morales, la diligencia notificadora no se puede entender válidamente con cualquier personal que se encuentre en el domicilio designado, si en el citatorio previo no se requirió la presencia del representante legal."

Informe rendido a la Suprema Corte por su Presidente, al terminar el año de 1988. Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, pp 90.

5.- LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

En este apartado, se tocará lo relativo a los requisitos que debe reunir el escrito mediante el cual las autoridades demandadas produzcan su contestación a la demanda dentro del plazo que para tal efecto cita la Ley, escrito en el cual concretamente sostendrán la legalidad o validez de la resolución impugnada, o en su caso se allanarán a las pretensiones de la actora o en su caso revocarán la propia resolución.

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.

Eduardo Pallares citado por Manuel Lucero Espinosa, 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".⁽¹⁷⁾

Asimismo, como lo comenta Cipriano Gómez Lara⁽¹⁸⁾ en su obra Derecho Procesal Civil, "La Institución del Emplazamiento cumple con la Garantía de Audiencia establecida en la

⁽¹⁷⁾ Ob. Cit., Pág. 105

⁽¹⁸⁾ Segunda Edición, Editorial Trillas, S.A. de C.V., México, 1984, Pág. 44.

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 respetando 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".

La anterior transcripción, sólo sería aplicable cuando en el juicio contencioso el carácter del demandado recayera en un particular, ya que tratándose de las autoridades demandadas, cuando se impugnan actos de autoridad, carecen de las llamadas garantías individuales como las referidas con anterioridad.

Por su parte Briseño Sierra,⁽¹⁹⁾ señala que, "La contestación. *Contestatio, otis, f Ulp.* contestación, la acción y efectos de contestar, declaración, testimonio. Contestación de la demanda, el acto de responder derechamente a ella".

Si el proceso no es un negocio jurídico, ni siquiera una especie de vínculo obligacional, forzoso es concluir que carece de esa estructura que se identifica por la palabra serie; pero no serie en abstracto sino de actos especiales, los proyectivos. En el proceso

⁽¹⁹⁾ "Derecho Procesal Fiscal, regímenes federal y distrital mexicanos", Segunda Edición, Miguel Angel Porrúa Grupo Editor, México, 1990, Pág. 352.

aparece el accionar de un primer sujeto que demanda, con todas las consecuencias que ya se ha visto, la primaria o decisiva es, cabalmente, comprometer a otro sujeto para debatir frente a un tercero.

La acción exige por su misma hipótesis proyectiva, a la reacción. Sin embargo, nada difícil será que el contrario al actor o demandado deje de reaccionar. Si la estancia no fue de proyectiva, sino tuviera por esencia provocar la actividad de dos sujetos, la falta de audiencia del demandado haría imposible el debate. Pero ante la falta de reacción, el sentido de proyección lleva a la acción hacia el tercer sujeto para que suple. Solo así puede configurarse el proceso aunque falte un parte.

La contumacia es la figura procesal que significa ausencia o renuencia de alguna parte en relación con la actividad procesal, ante la obstinación, el descuido, la negligencia o mala fe de quien insiste en apartarse o permanecer apartado del proceso, la Ley a otorgado a la jurisdicción la potestad suplementadora por la que cada grado procesal se fija definitivamente se consume el momento y se prosigue en la serie, lo que también implica pérdida del derecho a comparecer reaccionando.

El demandado como sujeto llamado a contradecir la pretensión del actor, cuando ha sido notificado según el procedimiento establecido en el artículo 215 del Código Fiscal, puede asumir cualquiera de las siguientes actitudes;

a).- **Situación de contumacia.** El demandado se muestra indiferente respecto al establecimiento o marcha del proceso al dejar de producir la respuesta cuando ha sido notificado legalmente. No puede confundirse la incomparecencia con fenómenos cercanos, estado de ausencia (declaración judicial por sentencia), ausencia (falta de legitimación o representación). La incomparecencia se produce cuando el sujeto llamado no acude, no cuando esta imposibilitado para hacerlo; declaración de ausencia, simple ausencia que puede suplirse con mandato, ignorancia que exige la notificación por exhorto al lugar en que se suponga resida o por edictos cuando también estos se reconozca, desconocimiento de la identidad que impide en ciertos casos la demanda pero que en casos de derechos reales el artículo 322 fracción II del Código Federal de Procedimientos Civiles, permite se emplace designando de manera inconfundible el inmueble; o inhabilidad, que el artículo 326 del mismo cuerpo legal suple a través del emplazamiento al legitimado legal o estatutario.

b).- **Allanamiento a la demanda.** El sujeto reacciona y contesta, pero solo para hacer saber al Juzgador que se somete a la pretensión contraria.

c).- **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.

d).- **Confesión.** También comparece el demandado y admite, pero no el derecho sino los hechos que le son propios.

e).- Defensa. La reacción tiene por objeto ofrecer obstáculos de fondo a la demanda.

f).- Excepción. Se contesta pero la reacción persigue que el juzgador no entre al fondo del asunto por improcedencia de la demanda.

g).- Compensación. No se discute la pretensión, pero se opone un derecho que libera en parte de la obligación exigida.

h).- Reconvencción. En diversas regulaciones positivas, la compensación tiende a disminuir el monto de la pretensión, en tanto que la reconvencción persigue una pretensión independiente a cargo del acto, se trata de un contra-ataque.

La más simple actitud de demandado es la contumacia. Nada puede requerir menor esfuerzo que permanecer inactivo, no reaccionar; por ello, al acción, se ha dicho, se adecua la reacción y se opone la inacción, que no es igual a pensar en la pretensión por que lo opuesto a ella es otra pretensión, mientras el obstáculo es, desde la negativa hasta la defensa y la excepción.

5.1.- REQUISITOS FORMALES PARA LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA Y A LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.

El artículo 212 del Código Fiscal de la Federación establece lo siguiente:

"ARTICULO 212.- Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo anterior.

Cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente."

En esa tesitura, tenemos que el principal requisito para contestar la demanda es que se realice dentro de los 45 días siguientes a aquel en que surta efecto el emplazamiento. Por su parte para contestar la ampliación a la demanda, se deberá de realizar dentro de los 20 días siguientes al en que surta efectos la notificación.

Ahora bien, el artículo 213 establece que en la contestación de la demanda y su ampliación se deberá expresar los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar; las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo o

demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda; se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron según sea el caso; los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación; las pruebas que ofrezca, en caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisaran, los hechos sobre los que deban versar y se señalaran los nombres y domicilios del perito o de los testigos, si en estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

En efecto, en la contestación de la demanda y de la ampliación de demanda, se deberán expresar los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar, los cuales están previstos en el artículo 217 del Código Fiscal de la Federación, el cual señala que en el juicio contencioso administrativo solo serán de previo y especial pronunciamiento: I.- La incompetencia en razón de 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.

Asimismo hará valer las causales de improcedencia y sobreseimiento a que se refieren los artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación, que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo.

También aceptará total o parcialmente y negará en su caso los hechos que manifieste la actora en su capítulo respectivo.

Pero generalmente los demandados fijan especial atención en los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación, al refutarlos, manifestando para ello las consideraciones de derecho que consideren pertinente, para demostrar la ineficacia de los agravios planteados por la actora.

Aunado a lo anterior, también ofrecen las pruebas que a su derecho convengan y en el caso de prueba pericial se precisarán los hechos sobre los que deba versar señalando así mismo los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

Por su parte, el artículo 214 del Código Fiscal de la Federación establece lo siguiente:

***ARTICULO 214.-** El demandado deberá adjuntar a su contestación:

I.- Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.

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

III.- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.

IV.- En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la prueba pericial ofrecida por el demandante.

V.- (Se deroga)

VI.- Las pruebas documentales que ofrezca.

Tratándose de la contestación a la ampliación a la demanda, se deberán adjuntar también los requisitos previstos en este artículo, excepto aquellos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.

Para los efectos de este artículo serán aplicables en lo conducente los dos últimos párrafos del artículo 209.

Las autoridades demandadas deberán señalar sin acompañar, la información calificada por la Ley de Comercio Exterior, como gubernamental confidencial.

La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.*

De lo anterior, debemos concluir que los requisitos procedimentales y formales para la contestación de la demanda y de la ampliación de la demanda, son los previstos en los artículos 212, 213, 214 y 215 del Código Fiscal de la Federación, siendo pertinente resaltar que sino se adjuntan los documentos a que se refiere el artículo 214 el Magistrado Instructor

requerirá para que los presente dentro del plazo de 5 días; y cuando no los presente el demandado dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I y II se tendrá por no contestada la demanda o en su caso la contestación a la ampliación a la demanda, sin que se pase por alto que se deberá presentar dentro de los 45 días siguientes al en que surte efectos la notificación en el caso de la contestación a la demanda, y dentro de los 20 días tratándose de contestación a la ampliación de la demanda. En el caso de las pruebas las mismas se tendrán por no ofrecidas.

6.-LA SENTENCIA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

La sentencia esta regulada en el TITULO VI, CAPITULO IX del Código Fiscal de la Federación, concretamente en los artículos 326, 237, 238 239, 239-A y 239-B.

En efecto de conformidad con lo dispuesto con el artículo 236 las sentencias se pronunciaran por unanimidad o mayoría de votos, por lo tanto, si el proyecto del Magistrado Instructor es aprobado por los otros dos Magistrados se firma y queda elevado a la categoría de sentencia; cuando la aprobación es por mayoría, el Magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota en contra del proyecto o puede formular voto particular razonado para lo cual tiene un plazo de 10 días, transcurrido el cual, sino lo formuló, pierde el derecho de hacerlo y debe devolver el expediente y sino lo devuelve incurrir en responsabilidad; si el proyecto del Magistrado Instructor no es aceptado por los otros Magistrados, el fallo se dicta con los argumentos de la mayoría y el proyecto puede quedar como voto particular.

Por su parte, el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación señala que la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación, se debe fundar en derecho y deben examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo los Magistrados la facultad de invocar hechos notorios. Además, las Salas pueden 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 de la demanda. desde luego, no puede haber pronunciamiento de la Sala sino sobre los actos impugnados de manera expresa en la demanda.

Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación deben satisfacer el principio de congruencia , es decir, que deben tener un desenvolvimiento lógico y debe haber conformidad de extensión, concepto y alcance entre el fallo y las pretensiones de las partes (en estricto rigor, este principio es aplicable también para la resolución del recurso administrativo). Sobre este principio el Poder Judicial Federal ha sostenido la siguiente tesis:

"CONGRUENCIA, PRINCIPIO DE . SUS ASPECTOS. EL ARTICULO 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 refiriendo a que las sentencias deben ser congruentes no solo consigo mismas sino también con la litis tal y como quedó formulada por medio de los escritos de demanda y de contestación. Sostienen los juriconsultos que hay dos

clases de congruencia, la interna y la externa. La primera que es a la que se refiere el asunto sometido a la consideración de este Tribunal, consiste en que la sentencia no contenga resoluciones y afirmaciones que se contradigan entre si o con los puntos resolutivos. 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, al establecer. " Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los punto controvertidos de la resolución la demanda y la contestación; en sus puntos resolutivos expresaran con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca. Causan estado las sentencias que admitan recurso". Luego entonces, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto con el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación deben observar en toda sentencia el principio de congruencia, lo cual estriba en que al resolver la controversia lo hagan atentas a lo planteado a las partes respecto de la resolución, la demanda y la contestación, sin omitir nada ni añadir cuestiones no hechas valer por los que controvierten, además sus sentencia no deben contener consideraciones contrarias entre si o con los puntos resolutivos.

Amparo Directo 716/80, Quimica Somex, S. A. 28 de agosto de 1980. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Gongora Pimentel. Secretario: Guillermo Antonio Muñoz Jiménez. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Informe 1980. Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito, Página 115.

Ahora bien, se prevén como causales de nulidad de una resolución administrativa, según el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, las siguientes:

1.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

2.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las Leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada inclusive la ausencia de fundamentación o motivación en su caso.

3.- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

4.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

5.- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de las facultades discrecionales, no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiara dichas facultades.

Es pertinente hacer notar que el Tribunal Fiscal de la Federación podrá hacer valer oficio por ser de orden público, de incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación y motivación en dicha resolución.

En cuanto al sentido de la sentencia, de acuerdo con lo previsto por el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, el fallo puede reconocer la validez o declarar la nulidad de la resolución impugnada; siendo que si se declara la nulidad para determinados efectos, se debe precisar con claridad, la forma y términos en que la autoridad administrativa debe cumplimentar el fallo, salvo que se trate de facultades discrecionales y si la sentencia obliga a la autoridad administrativa a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, debe cumplirse lo ordenado en un plazo de 4 meses, a un cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación para que se extingan las facultades de actuar de las autoridades fiscales.

Sobre este último punto el precepto legal antes mencionado no indica que sucede, cual es el efecto jurídico, si la autoridad administrativa no cumple con la sentencia en el plazo de 4 meses.

Para Raúl Rodríguez Lobato⁽²⁰⁾ en su obra Derecho Fiscal, señala que el efecto es que ya no podrá actuar la autoridad fiscal, pues ya abran operado el plazo para la extinción de facultades y el plazo de 4 meses que excepcionalmente se concede como prórroga por la Ley.

Asimismo, Briseño Sierra⁽²¹⁾ señala que la sentencia es el acto del Juzgador que tiene la mayor trascendencia, no solo porque va hacia el exterior del proceso, sino porque recoge de este los actos de eficacia y de eficiencia, para dejar resuelto el litigio.

⁽²⁰⁾ Segunda Edición, Editorial Harta, México, 1986, Pág.284.

⁽²¹⁾ Cfr., Ob. Cit., Pág. 632.

Por su parte Francois Gorphe, citado por Briseño Sierra⁽²²⁾ establece que "Juzgar los litigios y las infracciones es la doble función judicial por excelencia hacia la cual tiende o al rededor que la que gravita la mayoría de las demás en el recinto de la justicia..

Además de los requisitos comunes a todas las resoluciones judiciales, las sentencias deben contener una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones aplicables, tanto legales como doctrinarias.

CAPITULO II .- RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO QUE REGULA EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

1.- LEY DE JUSTICIA FISCAL.-

No obstante que la figura jurídica del recurso de reclamación surge hasta el año de 1987, es de advertir que anteriormente su materia era propia de otros dispositivos legales vigentes en las distintas épocas de la evolución jurídica contenciosa.

En primer término, es pertinente señalar que al crearse el Tribunal Fiscal de la federación, a través de la Ley de Justicia Fiscal del año de 1936, en ese mismo ordenamiento se plasmaron los principios a través de los cuales se tramitaría y se subsanaría el juicio, y

⁽²²⁾ Idem.

desde entonces ya se preveía la materia del recurso de reclamación, aunque en diversa forma los cierto es que la materia del mismo ya era regulada por esa Ley.

En efecto, el artículo 38 de la Ley de Justicia Fiscal establecía que: " El demandado deberá expresar también en su contestación, los hechos y las consideraciones de derecho que a su juicio impidan que se emita una resolución en cuanto al fondo..."

Por su parte el artículo 50 del mismo ordenamiento legal señalaba que: " En el mismo auto en que se dé entrada la demanda se citará para la audiencia del juicio dentro de un plazo que no excederá de un mes, y se resolverán las cuestiones incidentales y las que, aun sin tener ese carácter, impidan que se emita una decisión en cuanto al fondo; recibíendose, previamente, las pruebas y escuchándose las alegaciones que sobre ellas formulen las partes.

Ahora bien si tomamos en cuenta que el recurso de reclamación tiene como materia el impugnar los autos que ilegalmente emitieron los magistrados instructores al admitir la demanda, la contestación, la intervención de un tercero, o alguna prueba, es evidente que se trata de un acto que tiene por objeto el impedir que se emita una resolución en cuanto al fondo del asunto, aún mas, en determinados casos que ni siquiera se admita a trámite la demanda, en tal virtud , esa cuestión era regulada por el artículo 38 de la Ley de Justicia Fiscal, en relación con el artículo 50 de la misma Ley, ya que al contestar la demanda les podían hacer valer las consideraciones que a su juicio impidieran se emitiera una resolución en cuanto al fondo del asunto, consideraciones que serían resueltas en la audiencia del Juicio.

Por su parte el artículo 11 de la Ley de Justicia Fiscal disponía que la jurisprudencia del Tribunal Fiscal será obligatoria para el propio Tribunal. Las Salas, sin embargo, podrá, dejar de aplicarla siempre que hagan constar los motivos para la modificación. Cuando la jurisprudencia haya sido fijada por el Pleno, sólo éste podrá variarla. **Si alguna de las Salas dicta un fallo en contra de la jurisprudencia del Pleno, la parte perjudicada podrá ocurrir en queja dentro de los cinco días siguientes de la notificación.** El Pleno, si encuentra fundado el agravio, revocará el fallo, salvo que éste deba subsistir por otros motivos legales o que el Tribunal resuelva cambiar su jurisprudencia.

Por su parte el artículo 18 del mismo ordenamiento legal prevé que contra las resoluciones a que alude el artículo 17, podrá reclamarse ante la Sala correspondiente dentro de los tres días posteriores a la notificación. La Sala resolverá en la misma sesión en que se dé cuenta con el recurso, sin que el Magistrado que haya dictado el acuerdo, pueda excusarse.

Es pertinente señalarse que el artículo 17 de la Ley de Justicia Fiscal establecía que los Magistrados de las Salas se turnarán semanalmente para el ejercicio de las facultades consistentes en dar entrada a las demandas y rechazarlas cuando no se ajusten a la Ley; proveer sobre la suspensión del procedimiento administrativo, a cuyo efecto determinará la garantía que deba prestar, resolverá sobre su admisión y, cuando proceda, dispensará su otorgamiento; y sobreseer en los juicios en casos de desistimiento del actor o de revocación administrativa de la resolución impugnada, siempre que, en este último supuesto, la resolución no haya dado nacimiento a derecho en favor de alguna de las partes.

De lo anterior se desprende evidentemente, que la materia de la reclamación ya estaba prevista dese la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

A mayor abundamiento debe señalarse que hasta 1946, los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación tenían fuerza de cosa juzgada, ya que no admitían recursos, con la única excepción del de queja, para el caso de violación a la jurisprudencia del propio Tribunal, por lo tanto, salvo la excepción expuesta, los fallos del Tribunal solo podían ser impugnados por el particular en vía de amparo. En 1946 se expidió la Ley que crea un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, y, posteriormente en 1948, la Ley que crea un recurso de revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad, promovidos contra las resoluciones de las autoridades del departamento del Distrito Federal, quedando con estas dos Leyes abierta la oportunidad para el establecimiento de los recursos procesales.

2.- RECURSOS EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1936.

El artículo 156 del Código Fiscal de la federación vigente en 1938 establecía que la jurisprudencia del tribunal Fiscal de la Federación será obligatoria para el propio Tribunal Fiscal y sólo el Pleno podrá variarla. Las Salas, sin embargo, podrán dejar de aplicarla siempre que hagan constar los motivos para la modificación. Si alguna de las salas dicta un fallo en contra de la jurisprudencia del Pleno, la parte perjudicada podrá ocurrir en queja dentro de los cinco días siguientes de la notificación. Del escrito de queja correrá traslado a la parte contraria, por el término de tres días, para que exponga lo que a su derecho convenga. El Pleno, si encuentra

fundado el agravio, revocará el fallo, salvo que éste deba subsistir por otros motivos legales o que el Tribunal resuelva cambiar su jurisprudencia.

Por su parte el artículo 163 del mismo ordenamiento legal prevé que los Magistrados de las Salas se turnarán semanalmente para el ejercicio de las facultades consistentes en dar entrada a las demandas cuando no se ajusten a la Ley; proveer sobre la suspensión del procedimiento administrativo a cuyo efecto determinará la garantía que deba presentar, resolverá sobre su admisión y, cuando proceda dispensará su otorgamiento; y sobreseer en los juicios en caso de desistimiento del actor o revocación administrativa de la resolución impugnada siempre que, en este último supuesto la resolución no haya dado nacimiento a derechos en favor de alguna de las parte.

Ahora bien el artículo 164 del mismo ordenamiento legal dispone que contra las resoluciones a que alude el artículo anterior podrá reclamarse ante la Sala correspondiente dentro de los diez días posteriores a la notificación. La Sala resolverá en la misma sesión en que se de cuenta con el recurso sin que el magistrado que haya dictado el acuerdo, pueda excusarse.

De lo anterior podemos concluir que en el código Fiscal de la Federación de 1938, seguían los mismos recursos que en la Ley de Justicia Fiscal, con la advertencia que el plazo para la reclamación es de diez días y no de tres como se preveía anteriormente.

3.- RECURSOS EN EL CÓDIGO FISCAL DE 1966

En ese sentido siguieron las cosas, hasta el 1º de abril de 1967 en que entraron en vigor las reformas al Código fiscal de la Federación publicadas en el Diario Oficial el 19 de enero de 1967, que en el capítulo de los recursos prevé a los recursos de reclamación, queja, la revisión y la excitativa de justicia.

En efecto el artículo 234 de dicho ordenamiento legal establece que procederá el recurso de reclamación ante la Sala en contra de las resoluciones a que se refiere el artículo 199 en sus fracciones I, III, IV y V, excepción hecha de las que prevengan al actor para que aclare corrija o complete la demanda.

3.1 RECLAMACIÓN

La reclamación se interpondrá dentro de los cinco días en que surta efectos la notificación respectiva.

Asimismo el artículo 235 señala que una vez interpuesto el recurso de reclamación, el Magistrado Instructor ordenará correr traslado a la contraparte por el término de tres días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin mas trámites dará cuenta a la Sala que resolverá en la misma sesión. El Magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse.

Por su parte el artículo 235 señala que cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de la audiencia, e caso de desistimiento del actor, no será valido dar vista a la contraparte y la Sala resolverá la reclamación en la misma sesión en la que se dé cuenta con el recurso.

Este Código Fiscal de la Federación de 1967, introduce como una novedad en el Procedimiento Contencioso Administrativo al recurso de reclamación, estableciéndolo en el artículo 234 y relacionándolo con el diverso de 199 fracción II que permite combatir a los acuerdos del Magistrado Instructor que admite o deseche la demanda, admitan o desechen la intervención del coadyuvante o del tercero, o la contestación a la demanda, así como los que sobresean en el juicio antes de la audiencia en los casos de desistimiento del actor o de revocación administrativa de la resolución impugnada.

Ciertamente el Artículo 234 del Código Fiscal de la Federación de 1967 dispone:

"ARTICULO 234.- Procederá el recurso de reclamación ante la sala en contra de las resoluciones a que se refiere el artículo 199 en sus fracciones I, III, IV y V, excepción hecha de las que prevengan al actor para que aclare, corrija o complete la demanda.

La reclamación se interpondrá dentro de los cinco días en que surta efectos la notificación respectiva."

Por su parte el Artículo 235 y 236 del mismo ordenamiento legal señalaban:

"ARTICULO 235.- Interpuesto el recurso a que se refiere el artículo anterior, el magistrado instructor ordenará correr traslado a la contraparte por el término de tres días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámites dará cuenta a la sala que resolverá en la misma sesión. El magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse."

"ARTICULO 236.- Cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobreesa el juicio antes de la audiencia, en caso de desistimiento del actor, no será necesario dar vista a la contraparte y la sala resolverá la reclamación en la misma sesión en la que se dé cuenta con el recurso."

En efecto como se advierte de los preceptos legales transcritos con anterioridad, el referido recurso se substanciaba de la siguiente manera:

Una vez admitido a trámite el recurso, se corría traslado del mismo a su contraparte con la copia exhibida para tal efecto, y se otorgaba un plazo de tres días para que manifestase lo que a su derecho conviniese, una vez transcurrido el término concedido, se dictaba la interlocutoria respectiva.

No es sino hasta este Código Fiscal de la Federación de 1967, que se introduce de manera expresa un instrumento para que las partes se opongan al Auto Admisorio o desechatorio dictado por los Magistrados Instructores respecto a la demanda, la contestación,

la intervención de un tercero, o alguna prueba, con esto se contaba ya con un medio ágil y que no obstaculizaba al desarrollo del proceso.

3.2 La Queja.

El artículo 237, preveía que contra las resoluciones de las Salas, violatorias de la Jurisprudencia del Tribunal la parte perjudicada podrá ocurrir en queja ante el Tribunal en pleno dentro de los diez días siguientes al en que surta efectos la notificación respectiva.

Asimismo, al escrito en el que se interponga el recurso de queja se acompañaran las copias necesarias para el traslado. Dicho escrito se dirigirá al presidente del tribunal, quien estará facultado para desechar los notoriamente improcedentes. En el auto en que se admite el recurso, se designará magistrado ponente y se correrá traslado a la parte contraria por el término de cinco días para que exponga lo que a su derecho convenga; transcurrido este plazo se considerará integrado el expediente, aún cuando no se haya desahogado el traslado y se tomará al magistrado que se hubiere designado como ponente para que proceda a formular el proyecto respectivo en un plazo que no excederá de un mes a partir del día en que haya recibido el expediente de juicio.

El Tribunal con fundamento en el artículo 239 en pleno revocará la resolución si encuentra fundados los agravios, a menos de que considere que deba subsistir por otros motivos legales o porque resuelva modificar su Jurisprudencia.

3.3.- DE LA REVISIÓN.

Este recurso se encontraba regulado por los artículos 240, 241, 242, 243, y 244 del Código Fiscal de la Federación vigente en esa época.

Las resoluciones dictadas por las salas del Tribunal Fiscal que pongan fin al juicio, serán recurribles por las autoridades ante el Tribunal en pleno cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio del titular de la Secretaría o del Departamento de Estado a que el asunto corresponda, o de los Directores o jefes de los organismos descentralizados, en su caso.

El recurso a que se refiere el artículo que antecede deberá ser interpuesto precisamente en escrito dirigido al presidente del Tribunal, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugne: Dicho escrito será firmado por el Titular de la Secretaría o Departamento de Estado o por los Directores o jefes de departamento descentralizados, según corresponda, y en caso de ausencia dichos funcionarios, por quienes legalmente deban sustituirlos.

Al admitirse a trámite el recurso se designará al magistrado ponente y se mandará correr traslado a la parte contraria por el término de cinco días, para que exponga lo que a su derecho convenga. Vencido dicho término, el magistrado ponente, dentro del plazo de un mes, formulará el proyecto de resolución que se someterá al Tribunal en pleno.

Contra las resoluciones del Tribunal en pleno a que se refiere el artículo anterior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efectos la notificación respectiva, mediante escrito dirigido al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, que deberá ser firmado por el titular de la Secretaría, Departamento de Estado o por los Directores o jefes de los organismos autónomos, según corresponda: En dicho escrito deberán exponerse las razones que determinen la importancia y trascendencia del asunto de que se trate. Si el valor del negocio es de \$5000,000.00 o mas, se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso.

El recurso de revisión fiscal se sujetará a la tramitación que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, fija para la revisión en amparo indirecto.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación examinará, previamente el estudio del fondo del negocio, si se ha justificado la importancia y trascendencia del asunto de que se trate. Si a su juicio dichos requisitos no estuvieren satisfechos, desechará el recurso.

3.4.- DE LA EXCITATIVA DE JUSTICIA

Las partes podrán formular excitativa de justicia ante el Tribunal en pleno si el magistrado instructor o el magistrado ponente en la queja o en la revisión, no formulan el proyecto respectivo dentro de los plazos señalados en este Código.

Recibida la excitativa de justicia, el presidente del tribunal Fiscal solicitará informe al magistrado que corresponda y sin más trámites dará cuenta al Tribunal en pleno el que, si encuentra fundada la excitativa otorgará un plazo que no excederá de 15 días, para que el magistrado formule el proyecto respectivo. Si el magistrado no formula el proyecto dentro del plazo adicional concedido por el Tribunal en pleno, se nombrará nuevo magistrado instructor o ponente. Cuando un magistrado, en dos ocasiones hubiere sido sustituido conforme a este precepto, se pondrá el hecho en conocimiento del Presidente de la República por conducto del Secretario de Hacienda y Crédito Público.

4.- RECURSOS EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1983

El Código Fiscal de la Federación de 1967, en lo relativo al procedimiento Contencioso Administrativo, se encontró vigente hasta el día treinta y uno de marzo de 1983, fecha en que entró en vigor el Título VI del "Procedimiento Contencioso Administrativo" del Código Fiscal de la Federación de 1983 y que en su artículo 242 se refiere al recurso de reclamación como un medio de defensa de las partes para oponerse a la admisión de la demanda, la contestación, la intervención del tercero o alguna prueba, artículo cuyo texto original fue el siguiente:

"ARTICULO 242.- El recurso de reclamación procederá ante la Sala Regional, en contra de las resoluciones del magistrado instructor que

admitan o desechen la demanda, la contestación o las pruebas, que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquellas que admitan o rechacen la intervención del coadyuvante o del tercero.

La reclamación se interpondrá dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surtan efectos la notificación respectiva y tendrá por objeto subsanar, en su caso, las violaciones cometidas y dictar la resolución que en derecho corresponda".

Una vez admitido a trámite el recurso, se corre traslado con copia de la instancia a sus contrapartes, quienes cuentan con un término de cinco días para manifestar lo que a su derecho convenga.

Transcurrido el plazo antes referido, se dictará la sentencia interlocutoria que en derecho proceda y sin que pueda excusarse el instructor que dicto el acuerdo correspondiente.

Como se puede observar, la hipótesis del Código Fiscal de la Federación de 1983, resulta casi idéntica a la de la 1967, con la salvedad del plazo original que era de tres días y ahora son 5 días.

5.- REFORMAS DEL AÑO DE 1988 AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1983 RESPECTO AL RECURSO DE RECLAMACIÓN.

En ese estado siguieron las cosas, y no es sino hasta que se publica en el Diario Oficial de la Federación del cinco de enero de 1988, el Decreto que adiciona al Código Fiscal de la Federación con el artículo 228 Bis, reformando consecuentemente al artículo 242 del propio Código para diferenciar entre la objeción a los autos que admitieran la demanda, la contestación la intervención de un tercero o alguna prueba, y el recurso de reclamación, que ahora procedería únicamente respecto de los autos que desecharan las actuaciones antes señaladas, y los textos quedaron de la siguiente manera:

"ARTICULO 228 BIS.- 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.

Los incidentes a que se refieren las fracciones I, II, IV y V de dicho artículo únicamente podrán promoverse hasta antes de que quede cerrada la instrucción, en los términos del artículo 235 de este Código.

Quando se promuevan incidentes que no sean de previo y especial pronunciamiento, continuará el trámite del proceso.

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.

Los autos que admitan a la demanda, la contestación, la intervención del tercer perjudicado o alguna prueba, podrán ser ~~objecidos~~ por las partes, mediante escrito que presentarán en el plazo de cinco días objeción que se decidirá en la resolución que ponga fin al juicio o en la sentencia respectiva."

"ARTICULO 242.- El recurso de reclamación procederá ante la Sala Regional, en contra de las resoluciones del magistrado instructor que desechen la demanda, la contestación o alguna prueba que decreten el sobreseimiento del juicio o aquellas que rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá dentro de cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva".

Así las cosas, durante los siguientes años, no se suscitaron reformas trascendentales, si no hasta que se publicó el 26 de diciembre de 1990, en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al artículo 228 Bis y 242 y se modifican únicamente en cuanto a los plazos para la presentación de los escritos de objeción a el auto admisorio y del recurso de reclamación en contra del auto desechatorio de pruebas, siendo necesario transcribir la parte medular de ambos preceptos legales, que dicen:

"ARTICULO 228 BIS (in fine)

...

Los autos que admitan la demanda, la contestación, la intervención del tercero perjudicado o alguna prueba, podrán ser objetados por las partes , mediante escrito que presentarán en el plazo de quince días; objeción que se decidirá en la resolución que ponga fin al juicio o en la sentencia respectiva."

"ARTICULO 242.- El recurso de reclamación procederá ante la Sala Regional, en contra de las resoluciones del magistrado instructor que ~~desachen~~ la demanda, la contestación o alguna prueba, que decreten el sobreseimiento del juicio o aquéllas que rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva."

Sin embargo es pertinente resaltar que el quinto párrafo del artículo 228 Bis del Código Fiscal de la Federación, no regula lo relativo al plazo en que se debe correr traslado a la contraparte para que manifieste lo que a su derecho convenga, cuestión que a diferencia de este artículo, el recurso de reclamación si lo prevé ya que el artículo 243 del Código Fiscal de la Federación dispone:

"ARTICULO 243.- Interpuesto el recurso al que se refiere el artículo anterior, el magistrado instructor ordenará correr traslado a la contraparte por el término de quince días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días. El magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse."

A manera de comentario debe señalarse que esta reforma al Código Fiscal de la Federación entró en vigor el 1º de enero de 1991, y estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1995, ya que el 1º de enero de 1996, entro en vigor el decreto que reforma adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y otras disposiciones fiscales Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, en donde existieron reformas trascendentales, y por lo que al caso que nos ocupa se deroga el artículo 228 Bis, luego entonces la materia que era propia de la objeción volvió a formar parte nuevamente del recurso de reclamación previsto en el artículo 242 del Código fiscal de la Federación como ya se observaba en otros tiempos.

**6.- REFORMA AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, DEL 16 DE
DICIEMBRE DE 1995, RESPECTO AL RECURSO DE RECLAMACIÓN.**

Así las cosas, a criterio del suscrito es de vital importancia analizar, las reformas al Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del 1º de enero de 1996, así tenemos que:

En las diversas reformas que se dieron a las diversas leyes fiscales entre las que se encuentra el Código Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, y que entraron en vigor el 1º de enero de 1996, se deroga el quinto párrafo del artículo 228 Bis del Código Fiscal de la Federación, precepto legal que preveía a la figura jurídica de la objeción, y volviendo la materia de ésta a formar parte del Recurso de reclamación contemplado en el artículo 242 del mismo ordenamiento legal, precepto legal que dispone:

El artículo 242 del Código Fiscal de la Federación vigente a partir del 1º de enero de 1996, dispone:

"El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por presentada la demanda, contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate".

Por su parte el artículo 243 establece:

"Interpuesto el recurso a que se refiere el artículo anterior, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de quince días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite dará cuenta a la sala para que resuelva en el término de cinco días. El Magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse".

Así mismo el artículo 244 del mismo ordenamiento legal señala:

"Cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobreesa el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, en caso de desestimario del demandante, no será necesario dar vista a la contraparte".

Como se advierte de la transcripción hecha con anterioridad, se realiza una modificación importante en cuanto al Procedimiento Contencioso Administrativo que se sustancia ante el Tribunal Fiscal de la Federación, toda vez que se han venido a subsanar ciertas irregularidades o lagunas que se observan en su momento en el recurso de reclamación y en la objeción, mismas que se hacían consistir en que con anterioridad a la reforma que nos ocupa, dichos medios de defensa solo procedían en contra de autos admisorios de la demanda, contestación intervención de un tercero o alguna prueba, asimismo, no se preveía el término para la contraparte para alegar lo que a su derecho conviene, ni tampoco se señalaba el momento procesal en que debía resolverse esta instancia.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

En las diversas reformas que se dieron a las diversas leyes fiscales entre las que se encuentra el Código Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, y que entraron en vigor el 1° de enero de 1996, se deroga el quinto párrafo del artículo 228 Bis del Código Fiscal de la Federación, precepto legal que preveía a la figura jurídica de la objeción, y volviendo la materia de ésta a formar parte del Recurso de reclamación contemplado en el artículo 242 del mismo ordenamiento legal, precepto legal que dispone:

Como se advierte de la transcripción hecha con anterioridad, se realiza una modificación importante, en cuanto al Procedimiento Contencioso Administrativo que se sustancie ante el Tribunal Fiscal de la Federación, toda vez que se han venido a subsanar ciertas irregularidades o lagunas que se observaban en su momento en el recurso de reclamación y en a objeción, mismas que se hacían consistir en que con anterioridad a la reforma que nos ocupa, dichos medios de defensa solo procedían en contra de autos admisorios de la demanda, contestación intervención de un tercero o alguna prueba, asimismo, no se preveía en término para la contraparte para alegar lo que a su derecho conviniese, ni tampoco se señalaba el momento procesal en que debía resolverse esta instancia.

Con la reforma en comento, se advierte que el Recurso de Reclamación procede ya también contra de los autos que desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba, las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquellas que admitan o rechacen la intervención de un tercero.

De igual manera con tal reforma ya se establece expresamente interpuesto el recurso de reclamación, se ordenara correr traslado a la contraparte por el término de quince días para que exprese lo que a su derecho convenga, y sin más trámite dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días.

Luego entonces, es evidente que se han subsanado las principales lagunas de que era objeto el recurso de reclamación o en su momento la objeción, con la reforma estudiada a través del presente trabajo de investigación, sin embargo, en el punto siguiente observaremos la exposición de motivos propuesta por el Poder Ejecutivo, al H. Congreso de la Unión, y finalmente analizaremos las mismas con la finalidad de determinar si se cumplieron los objetivos propuestos.

CAPITULO III.- ANÁLISIS DE LAS CAUSAS QUE LLEVARON AL LEGISLADOR A DEROGAR EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 229 BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

1.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PODER EJECUTIVO, RESPECTO A LAS REFORMAS PROPUESTAS AL H. CONGRESOS DE LA UNIÓN RESPECTO A LAS REFORMAS QUE SUFRIÓ EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

El Poder Ejecutivo propone al H. Congreso de la Unión diversos motivos a efecto de reformar diversas disposiciones fiscales, y entre los motivos mas destacados tenemos que respecto a las medidas de seguridad jurídica de los contribuyentes, propone los siguiente:

"Para otorgar seguridad jurídica plena y un trato más justo en el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, se plantea incorporar medidas que promuevan un marco jurídico que limite a la posibilidad de interpretaciones discrecionales a los distintos ordenamientos en materia fiscal en perjuicio de los contribuyentes y garantice medios de defensa y procedimientos que resuelvan de manera eficaz las posibles inconformidades que se presenten. Las propuestas buscan eliminar ambigüedades en las leyes fiscales; incorporar a la ley las resoluciones otorgadas y fortalecer los procedimientos y las instituciones que garantizan la seguridad jurídica del contribuyente, como el Tribunal Fiscal de la Federación. A continuación se presentan las propuestas de reforma que se ponen a consideración de esa Honorable Soberanía.

. En materia de resoluciones administrativas y disposiciones generales:

Actualmente el Código Fiscal de la Federación establece que las instancias y peticiones que se formulan a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses. Con el objeto de agilizar y dar pronta respuesta a las promociones, se propone reducir el plazo para resolver peticiones o instancias a tres meses.

A fin de dar permanencia a las reglas de carácter general que año con año se venían emitiendo, y otorgar de esta manera seguridad al contribuyente, se propone incorporar algunas de ellas, en forma definitiva, a la legislación fiscal.

Con el objeto de ofrecer un marco de certidumbre a los contribuyentes, se propone establecer en el Código Fiscal de la Federación la obligación de difundir los criterios de normatividad interna de las disposiciones fiscales.

. En materia de medios de defensa del contribuyente:

Para establecer una vía de resolución ágil, sencilla y directa, en un plazo máximo de seis días, a problemas relacionados con la imposición de multas formales, requerimientos, presentación de declaraciones y registro federal de contribuyentes, se propone establecer un sistema de justicia de ventanilla, el cual, sin constituir instancia, permitirá proporcionar una solución pronta y expedita a los contribuyentes.

Con el propósito de otorgar un trato más justo a los contribuyentes en los casos en que notoriamente les asista la razón y ya no puedan acudir a ningún medio de defensa porque hubieren perdido el derecho a hacerlos valer, se propone establecer un procedimiento excepcional mediante el cual las autoridades fiscales estarán en posibilidad de revisar sus propias resoluciones desfavorables al particular para que, en su caso, sean modificadas o revocadas.

A fin de otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes y hacer más ágil la resolución e interposición de los recursos administrativos que se encuentran establecidos en el Código Fiscal de la Federación, el cual actualmente contempla el de revocación y el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, lo que puede llegar a generar en algunos casos confusión entre los contribuyentes respecto de cuál de ellos interponer, se propone fusionarlos, quedando solo el de revocación. Esto, además de hacer más sencilla su interposición, permitirá la utilización del recurso administrativo para impugnar cualquier resolución que cause agravio al particular.

Por otra parte, se proponen cambios en el procedimiento contencioso administrativo previsto en el Código Fiscal de la Federación.

Una reforma importante en el terreno de la simplificación, será permitir que en el juicio puedan hacerse valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso que previamente se haya interpuesto ante la propia autoridad fiscal.

Con frecuencia los recursos administrativos están provistos de formalidades que dificultan el acceso a ellos y, cuando el contribuyente no tiene el debido asesoramiento legal, hace valer agravios insuficientes. Esta reforma se complementa con la previsión de que el Tribunal Fiscal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante.

Asimismo se establece que el Tribunal Fiscal, al dictar sentencia deberá avocarse a las cuestiones formales que puedan dar lugar a la nulidad lisa y llana, pero también

a las cuestiones de fondo. Ello procurará que los juicios no se limiten a revisar cuestiones formales, alargando innecesariamente los conflictos e imponiendo costos a las partes al reponerse procedimientos y formas viciadas en resoluciones que son ilegales en cuanto al fondo.

Se establece que el Tribunal podrá hacer valer de oficio la incompetencia de la autoridad que dictó la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución. De esta manera, el Tribunal podrá anular la resolución con vicios evidentes de ilegalidad siempre que el particular presente la demanda aun cuando no haga valer los conceptos de impugnación correspondientes.

El proyecto señala como nueva causal de procedencia de la queja, la omisión de la autoridad para dar cumplimiento a la sentencia, en el plazo previsto en la ley. Esta reforma constituye un paso importante para el fortalecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación y principalmente, para la seguridad jurídica de los particulares.

La introducción del recurso de apelación es una de las principales reformas al procedimiento contencioso administrativo. Se propone que la apelación sea un recurso primordialmente para la autoridad, de suerte de no añadir una instancia en la defensa del particular quien cuenta con el amparo directo. Sin embargo, tratándose de sentencias parcialmente desfavorables a ambas partes, al contestar la apelación, el particular puede a su vez formular apelación por la parte de la sentencia que le es desfavorable, logrando así la unidad de jurisdicción, sin perjuicio de que posteriormente ejerza su acción de amparo si la sentencia dictada en apelación lo agravia.

Se propone un sistema de elaboración de jurisprudencia como fruto de la repetición de precedentes no interrumpidos por alguno en contrario y sostenidos por el Pleno o las secciones de la Sala Superior por una mayoría calificada. Se evita la fijación de jurisprudencia por una sola contradicción de sentencias o de precedentes y se desarrolla la interrupción de jurisprudencia como mecanismo que permite la reflexión de la Sala Superior antes de que se vuelva a fijar jurisprudencia."

Ahora bien, una vez asentado lo anterior procederemos a observar el desarrollo del Recurso de Reclamación a partir del año de 1996, a efecto de corroborar si se cumplió el objetivo de la exposición de motivos para la Reforma al código Fiscal de la Federación respecto al recurso de reclamación.

2.- EL RECURSO DE RECLAMACIÓN, SU TRAMITE

Ciertamente, para su tramitación, el proceso legal que nos ocupa prevé en el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del año de 1996, que el Recurso de Reclamación procederá en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

Asimismo conforme al artículo 243 del mismo ordenamiento legal, interpuesto en recurso a que se refiere el artículo anterior, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de quince días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite dará cuenta a la sala para que resuelva en el término de cinco días. El Magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse.

Por último debemos señalar que cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante, no será necesario dar vista a la contraparte.

Con la reforma en comento, se advierte que el Recurso de Reclamación procede también contra de los autos que desechen o tengan por no presentada la demanda, la

contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba, las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquellas que admitan o rechacen la intervención de un tercero.

De igual manera con tal reforma ya se establece expresamente interpuesto el recurso de reclamación, se ordenara correr traslado a la contraparte por el término de quince días para que exprese lo que a su derecho convenga, y sin más trámite dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días.

Luego entonces, es evidente que se han subsanado las principales lagunas de que era objeto el recurso de reclamación o en su momento la objeción, con la reforma estudiada a través del presente trabajo de investigación, sin embargo, mas adelante analizaremos la exposición de motivos propuesta por el Poder Ejecutivo al H. Congreso de la Unión, y finalmente analizaremos las mismas con la finalidad de determinar si se cumplieron los objetivos propuestos.

En efecto, si analizamos lo dispuesto en los artículo 14 y 16 Constitucionales, no solo debe correrse traslado del recurso de reclamación sino que es indispensable, a efecto de resguardar las garantías de seguridad jurídica y de audiencia previstas en dichos dispositivos legales, por lo tanto creemos que la reforma en comento a venido a subsanar el procedimiento que nos ocupa.

3.- SU NATURALEZA.

A fin de determinar la naturaleza del recurso de reclamación al igual que la objeción es conveniente compararla con las figuras procesales más afines del juicio fiscal, las cuales lo son: el recurso y el incidente, tanto por lo elementos que lo integran, como por los objetivos o finalidades de las mismas.

Así tenemos que en atención al aspecto formal de la Ley, debemos considerar que el recurso de reclamación, es un medio de defensa que tienen al alcance las partes en el juicio a efecto de impugnar la legalidad de una actuación procesal.

En efecto independientemente de las características que doctrinalmente se han establecido para tipificar cada una de esta dos figuras procesales, atendiendo a nuestro objetivo, la diferencia fundamental que podemos encontrar entre el recurso y el incidente dentro del proceso, es en cuanto a que el recurso constituye esencialmente un medio de defensa que la Ley establece a favor de una de las partes para poder defenderse de una actuación procesal, en tanto que el incidente tiene como objetivo el de dilucidar un aspecto del proceso, el cual existe o sobreviene y constituye un obstáculo para que el juzgador pueda integrarlo debidamente, y en su caso emitir la resolución definitiva en cuanto al fondo de la controversia.

Esta diferencia substancial encierra otras distinciones de menor trascendencia, pero que igualmente nos permiten distinguir una figura de la otra, como serían, a saber: que el recurso constituye una acción que debe ser ejercida ineludiblemente por una de las partes de

proceso, en tanto que el incidente puede ser promovido por alguna de las partes o en muchas ocasiones en forma oficiosa por la propia juzgadora, como ocurre en los incidentes de acumulación o de incompetencia en razón del territorio.

Otro punto de distinción lo encontramos en torno a la materia de las figuras, ya que mientras el recurso es interpuesto en contra de una actuación del juzgador que conoce del proceso, el incidente se promueve contra una situación específica que guarda el proceso y que se encuentra vinculada a un requisito esencial de procedimiento, necesario de dilucidar para que el proceso resulte viable e idóneo para resolver la controversia planteada.

Un tercer elemento de distinción lo pudiéramos encontrar en cuanto al objetivo de cada una de estas dos figuras, ya que mientras el recurso tiene como objetivo, esencialmente al de no dejar a las partes en estado de indefensión frente a las actuaciones procesales, con lo que, en forma indirecta se salvaguarda la legalidad del proceso, el incidente tiene como finalidad, como ya quedó señalado, el de resolver un problema procesal que impide la correcta tramitación del proceso y que necesita ser resuelto previamente para poder emitirse la resolución de fondo de la controversia.

Expuestas las diferencias entre el recurso y el incidente, el estudio con base en su materia y finalidad nos lleva ineludiblemente a la conclusión de que esta figura se trata acertadamente de recurso y no de un incidente, ya que la misma procede en contra de una actuación del órgano jurisdiccional como lo es un auto o acuerdos que deben derivar del

Magistrado instructor atendiendo a lo establecido por los diversos preceptos legales del Código Fiscal que regulan esta clase de acuerdos.

A lo anterior habría que agregar que dicha figura sólo puede ser ejercida por una de las partes del proceso dentro de un plazo específico, que el propio artículo 242 del Código Fiscal de la Federación, establece en quince días, todo lo cual hace que se reúnan las características esenciales de un medio de defensa, ya que por lo dicho se concluye que la reclamación no podría ser estudiada oficiosamente por la propia juzgadora, como tampoco la reclamación puede tener como contenido aquél que hemos señalado como materia de los incidentes.

4.- SU MATERIA

Conforme al artículo que la tipifica, esta figura procede, como ya se ha dicho, respecto de las resoluciones del magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero.

De lo anterior se advierte que ya se establece como requisito de procedencia de la reclamación, el que se impugne una resolución de magistrado instructor, ya que los diferentes preceptos legales que regulan o integran el procedimiento contencioso administrativo nos llevan a concluir que la reclamación procede exclusivamente respecto de acuerdos de Magistrado

Instructor, en primer término porque los acuerdos que admiten desechan o tienen por no presentada la demanda, la contestación, la intervención del tercero perjudicado, o alguna prueba, son la competencia exclusiva del Magistrado Instructor, como lo tipifica claramente el artículo 30 de la Ley Orgánica de este Tribunal en sus primeras cuatro fracciones, y en segundo lugar, por la lógica del proceso, toda vez que siendo la Sala la que debe resolver la reclamación resulta necesario y evidente que el acuerdo materia de esta figura lo sea de un Magistrado Instructor, ya que de otra forma la Sala estaría revocando sus propias decisiones, lo cual, es incorrecto atendiendo a los principios procesales conforme a los cuales se desarrolla el proceso fiscal.

Es importante destacar que en base a una solución apoyada en los principios generales del proceso y en los objetivos que justifican este medio de defensa, se subsana la irregularidad en que incurria el artículo 228 Bis del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 1995, en cuanto a los autos que podían impugnarse a través de la objeción, ya que en estricta aplicación de dicho dispositivo legal, no podían impugnarse los autos que admitieran o desecharan la aplicación de la demanda, ni lo que tuvieran por no presentada la demanda, la contestación o la ampliación de ambas, ésta postura apoyada fundamentalmente en que los medios de defensa tienen como finalidad el de garantizar el principio de garantía de audiencia, por lo que, tanto su interpretación como su aplicación deben ser de carácter extensiva y no restrictiva, por derivar de una garantía constitucional. Además, aplicando igualmente los principios de integración del proceso y de coherencia jurídica, debe concluirse que es un acierto el que la reclamación proceda, también respecto del acuerdo mediante el cual se admite la ampliación de demanda, como en torno a la admisión de la

contestación a dicha ampliación, y en contra de los autos que tienen por no presentada la demanda, la contestación o la ampliación de ambas, toda vez que si el juzgador pretendió establecer un medio de defensa respecto de los acuerdos admisorios de demanda y de contestación, como ya ha quedado dilucidado, resultaría contradictorio que dicho medio de defensa no procediera respecto de los acuerdos de admisión de ampliación de la demanda y de la contestación a tal ampliación, toda vez que estos acuerdos, cuando se dan dentro del proceso fiscal, vienen a constituir, por su contenido y trascendencia, los juicios fiscales ordinarios, pues en estos casos, el actor ejerce o perfecciona su acción justamente a través de su ampliación de demanda, y la autoridad hace otro tanto en tomo a su defensa. Por tanto, resulta perfectamente lógico que para salvaguardar la finalidad del legislador en la tipificación de este medio de defensa se aplique el mismo a aquellos acuerdos que tienen la misma característica y naturaleza de aquellos otros que en forma expresa resultan susceptibles de impugnación a través de esta figura.

No obsta para lo anterior la omisión en que incurriera el Legislador al no incluir entre las facultades del Magistrado Instructor tipificadas en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la de tener por formulada la contestación a la ampliación de la demanda, pues evidentemente se trata de una falla de redacción del precepto legal que desafortunadamente ha subsistido todo el tiempo que tiene de vigencia dicho precepto legal, falla que sin embargo, puede ser subsanada mediante la interpretación de los artículos 208 y 209, correlacionados con los diversos 210 y 213, todos ellos del Código Fiscal de la Federación, lo cual nos demuestra que en este ordenamiento resulta indispensable, para salvar

la coherencia del proceso, recurrir a esta clase de interpretaciones como las que pretendemos se apliquen en torno a la figura de la objeción

Dilucidado lo anterior, resulta conveniente que pasemos a definir lo que constituye la materia de la reclamación.

Como ya lo hemos apuntado, la reclamación procede respecto de cierta clase de autos o acuerdos.

Ahora bien, partiendo del principio de que la reclamación constituye un medio de defensa procesal resulta evidente que la materia de la reclamación debe ser la de dilucidar la legalidad del auto objetado. Sin embargo, lo anterior no resulta suficiente, pues surge la interrogante de ¿Hasta donde puede abarcar el estudio de la legalidad de los autos o acuerdos reclamados?. Así, por ejemplo, tratándose del auto de admisión de demanda la reclamación resulta procedente, sin embargo podemos cuestionarnos si reclamación resulta el medio idóneo para hacer valer la causal de sobreseimiento, a través de la cual se impugne la legalidad del auto admisorio, considerando que el mismo es ilegal por existir o sobrevenir en el juicio dicha causal de improcedencia o sobreseimiento.

El anterior problema dio origen en un pasado a la siguiente tesis:

"...OBJECION DEL AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA. Procede sobreseer en el juicio, no revocar el auto objetado. Conforme al último párrafo del

artículo 228 Bis del Código Fiscal de la Federación la objeción del auto admisorio de la demanda al no ser recurso ni incidente de previo y especial pronunciamiento, no obliga a la Sala a resolverla en resolución diversa a aquella que pone fin al juicio, sino que debe hacerse en interlocutoria de sobreseimiento o en la sentencia de fondo; por tanto, al resultar fundada la objeción en cuanto a la definitiva de la resolución impugnada, lo procedente es sobreseer en el juicio".

Juicio No. 7576/88. Sentencia de 30 de septiembre de 1988, por unanimidad de votos. Magistrada Instructora: María Isabel Gómez Muñoz. Secretaria: Lic. Mercedes del Castillo Negrete.

RTFF 3a. Epoca, año II, No. 14, Febrero 1989, Pág. 141.

En nuestro concepto, el anterior criterio resulta incorrecto, atendiendo a la naturaleza de la reclamación y de las causales de improcedencia y sobreseimiento.

Para explicar lo anterior, conviene señalar que la presentación de la demanda pueden darse tres supuestos conforme a los cuales la demanda o la acción de nulidad intentada no sean aceptadas por el Tribunal: El primero de ellos es porque de la demanda se desprende alguna de las causales de improcedencia tipificadas por el artículo 202 del Código Fiscal, en cuyo caso se desechará por improcedencia la demanda, con base en esa causal que implica que la acción de nulidad intentada no es procesalmente idónea.

Las causales de improcedencia tipificadas por el artículo 202, son las siguientes:

"...Art. 202.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

I.- Que no afecten los intereses jurídicos del demandante,

II.- Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.

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

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

V.- Que sean materia de 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 de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.

VII.- Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 219 de este Código.

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.

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

XII.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código o de las Leyes Fiscales especiales.

La procedencia del juicio será examinada aun de oficio..."

Un segundo motivo que igualmente origina el desechamiento de la demanda por improcedente, es cuando ésta no reúne alguno de los requisitos establecidos por el artículo 208 del Código Fiscal en sus tres primeras fracciones o en la fracción VI del propio artículo, las cuales textualmente disponen:

"...**Art. 208...Frac. I.** El nombre y domicilio de demandante.

II.- La autoridad o autoridades demandadas o en nombre y domicilio del particular

"...**Art. 208. Frac. I.-** Una copia de la misma 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.

demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

VI.- La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado..."

Por último, si la demanda no reúne los anexos que señala el artículo 209 en sus fracciones I a IV, del mismo ordenamiento legal, por disposición expresa del precepto legal aludido se tendrá por no presentada la demanda, siendo dichos anexos los siguientes:

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..."

Ahora bien, resulta evidente, y consideramos que no existe discusión, en cuanto a que son radicalmente diversas las causales de improcedencia y sobreseimiento tipificados por los artículos 202 y 203, respecto de las causales de desechamiento, o de tener por no presentada la demanda, manejadas por los artículos 208 y 209, todos ellos del Código Fiscal, toda vez que las primeras atañen directamente a la acción de nulidad ejercida, en tanto que las segundas giran en torno a requisitos formales de la demanda.

Precisamente con base en esta distinción, resulta evidente que la reclamación solo puede tener como materia aquellas deficiencias formales de la demanda señaladas por los artículos 208 y 209, que den origen a la improcedencia o a tener por no presentada la demanda, ya que tales deficiencias u omisiones derivan de la demanda misma y no de la acción, intentada, y si bien debe presuponerse que en el acuerdo admisorio de demanda se analizó previamente la existencia o la posible existencia de alguna causal de improcedencia de la acción, y que si se admitió la demanda fue por no haber encontrado que se tipifica alguna de tales causales; sin embargo, esto es un presupuesto del acuerdo de demanda, mas no viene a formar parte del propio acuerdo, el cual, en cambio, si tiene como materia específica el de definir la procedencia y la legitimidad de la demanda en torno a los requisitos tipificados por los artículos 208 y 209, para que resulte procedente y pueda ser admitida.

En las anteriores condiciones, la reclamación resulta ser el medio idóneo para combatir el acuerdo de admisión recaído a la presentación de la demanda, pues a través del mismo se procura el análisis de su legalidad cuando se considere que el mismo no fue dictado conforme a derecho al haber violado alguno de los preceptos legales citados (desde luego con

las modificaciones correspondientes en cuanto a su procedimiento), en cambio las causales de improcedencia darían origen a una resolución interlocutoria, a través de la cual se analizaría el obstáculo o deficiencia que impide que la acción de nulidad resulte idónea y que, en caso de resultar procedente la causal, provocaría que se sobreseyera el juicio, pero todo ello, independientemente de la actuación procesal del juzgador, es decir, al margen de la legalidad que pudiera revestir los acuerdos o autos emitidos por el Magistrado Instructor o inclusive por la propia Sala.

Pero además, y vinculado a lo anterior, existen otros elementos que nos llevan a la misma conclusión.

Así, podríamos señalar en primer término que el sobreseimiento implica la existencia previa del juicio, y por ello la existencia de un acuerdo inicial (acuerdo de admisión de demanda), el cual no llega a ser materia de estudio del sobreseimiento pues éste tiene por objeto el de definir si el juicio en general resulta, procedente, sin que esto implique pronunciarse sobre la legalidad del acuerdo admisorio en cuanto a los requisitos formales que debe reunir el escrito de demanda. De igual manera, en caso de proceder la causal de sobreseimiento, sus efectos serían los de concluir el proceso en forma anticipada y sin emitir resolución o en torno a la controversia planteada, como tampoco respecto de cualquier incidente o recurso que estuviese pendiente de resolverse, y si bien el acuerdo admisorio de demanda quedaría sin efectos, ello sólo sería como consecuencia de formar parte del proceso concluido, mas no derivado de la ilegalidad interna de dicho acuerdo, el cual, por lo mismo, queda fuera del objeto y por ende del estudio de la resolución de sobreseimiento.

En razón de lo expuesto resulta obvio que la reclamación no es el conducto apropiado para hacer valer una causal de sobreseimiento, ni para estudiar ésta, pues su análisis trastrocara el objetivo de dicha figura que, como se ha dicho, no es otro que el de analizar la legalidad del acuerdo admisorio de demanda, entre otros.

Otra conclusión que deriva de todo lo expuesto es que las causales de sobreseimiento no pueden ser motivo de reclamación, sino únicamente aquellas causales de improcedencia que establecen los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, respecto de los requisitos formales que debe revestir la demanda.

Otro caso que nos permite comprender mejor la materia de la reclamación, lo encontramos en la objeción de un acuerdo que admite alguna prueba.

En este supuesto, la materia de la reclamación es el de definir la legalidad del acuerdo respecto de la procedencia de la prueba, más no en torno a su valor probatorio, toda vez que el mismo forma parte del estudio que el juzgador debe realizar en su sentencia de fondo, y por lo mismo no es materia de reclamación, sino, en todo caso, de impugnación de la contraparte (a la que ofrece la prueba), en el momento procesal concedido por la Ley para hacer valer sus defensas en cuanto al fondo de la controversia, y que pueden ser la contestación de la demanda o de la ampliación en el caso de la autoridad demandada o en la demanda y ampliación, cuando de la actora se trata.

El anterior criterio ha sido sostenido tanto por la Sala Superior como por diversas Salas Regionales de este Tribunal, como se desprende de las siguientes tesis, que a continuación se citan por analogía.

"OBJECIÓN.- Como medio de defensa previsto en el Código Fiscal de la Federación, respecto de la admisión de pruebas. Del análisis efectuado al último párrafo del artículo 228 Bis del Código Fiscal de la Federación, se advierte claramente que contempla una objeción como medio de defensa en contra entre otro del auto admisorio de alguna de las partes presenta un escrito impugnado este último aspecto, aun cuando señale expresamente que se trata de una objeción, no es correcto darle el trámite señalado en el referido numeral, toda vez que una cosa es objetar el auto que admite una probanza y otra muy distinta es impugnar su alcance y valor probatorio.(sic) (XIII).

Juicio de competencia atrayente No. 17/89 resuelto en sesión de 22 de noviembre de 1990, por unanimidad de 6 votos. Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra. Secretaria: Lic Rosana C. de la Peña Adame. RTFF 3a Época, Año III, No. 35, Noviembre 1990. Pag. 20.

"OBJECCIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 228 bis DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Su alcance respecto de pruebas. De la interpretación gramatical del último párrafo del artículo 228 del Código Fiscal de la Federación, se infiere que la objeción que

contempla se refiere al acto procesal en sí mismo considerado, que emite el Magistrado Instructor admitiendo alguna prueba, objeción que debe intentarse en el plazo de cinco días. De ahí que cuando la autoridad presenta la objeción fuera del plazo establecido, incluso al contestar la demanda, lo procedente es desecharla, pues una cosa es objetar el auto que admite la probanza, y otra distinta es impugnar su valor probatorio, lo cual sí puede hacerse en vía de contestación de demanda. (10)

Julio No. 7776/88, sentencia de 8 de febrero de 1987, por unanimidad de votos, Magistrada Instructora: María Isabel Gómez Muñoz. Secretaria: Lic Mercedes del Castillo Negrete.

RTFF 3a época, Año II, No. 15, Marzo 1989, Pag.40

Por todo lo expuesto, podemos aseverar como una conclusión final, en cuanto a este apartado se refiere, que la reclamación tiene como finalidad la de impugnar la ilegalidad de un auto emitido por Magistrado Instructor, por aspectos netamente de carácter procesal, no pudiendo, por ende, tener como contenido lo que constituye la materia del fondo del negocio, que está por definición, reservada a la resolución final del juicio, en su parte decisoria.

5.- SUS EFECTOS

Como regla general se puede señalar que el efecto común de que una reclamación resulte procedente lo es la revocación del acuerdo reclamado y su sustitución por otro ajustado a derecho.

Por otra parte si la materia de la reclamación la constituyen los requisitos formales que debe reunir la demanda, y a través de la reclamación se acredita la ausencia de alguno de estos requisitos, la consecuencia lógica y legal debe ser de que se aplique lo dispuesto por los artículos 208 o 209 del Código Fiscal de la Federación, según sea el requisito omitido es de los tipificados por el artículo 208; o bien se tenga por no presentada ésta si estamos en presencia de una violación a los requisitos señalados por el artículo 209, ambos del Código Fiscal de la Federación.

Lo anterior sin embargo, nos presenta otro problema que resulta aparentemente complicado de resolver y que consiste en que, en el caso de que se revocara el acuerdo admisorio de demanda para sustituirse por un acuerdo de desechamiento de la demanda, por disposición expresa del artículo 242 del Código Fiscal de la Federación, en su contra procedería el recurso de reclamación si el mismo emanara del magistrado Instructor.

La anterior interpretación, que es la que ha movido en gran parte a abrazar la solución del sobreseimiento referida, en nuestra opinión resulta incorrecta, pues de aceptarse

se crearía una evidente contradicción procesal, puesto que se estaría agotando recurso sobre algo que ya fue materia de otro medio de defensa resuelto por la Sala, y que por lo mismo tiene el carácter de definitivo dentro del proceso.

En razón de lo anterior, la mejor de las alternativas legales resulta ser, en nuestro concepto, el que la resolución que sustituya al acuerdo admisorio de demanda reclamado, sea la propia resolución emitida por la Sala como consecuencia del estudio que haga a la reclamación planteada, la cual declararía el desechamiento de la demanda o el tenerla por no interpuesta, eliminando la necesidad de que el Magistrado Instructor, en cumplimiento a lo resuelto por la Sala en la resolución interlocutoria que pusiera fin a la reclamación, emitiera el acuerdo de improcedencia de la demanda, coadyuvando con ello a un trámite más ágil y más sencillo, que es uno de los ideales de todo proceso.

Por último no debemos olvidar que los efectos del proceso, que provocaría la falta de interposición de la reclamación en contra de los acuerdos susceptibles de ser combatidos a través de este medio, efectos que no pueden ser otros que la preclusión del derecho a ejercer ese medio de defensa y el consentimiento tácito respecto del acuerdo no reclamado.

Lo anterior, aplicando al acuerdo de admisión, viene a reafirmar nuestra postura en torno a la distinción de las causales de improcedencia establecidas por los artículos 208 y 209, de las causales de sobreseimiento precisadas por el artículo 203, todos del Código fiscal de la Federación, pues en tanto que las primeras son susceptibles de invalidarse si no se hacen valer oportunamente y a través del medio procesal adecuado, como lo es la reclamación, las

causales de sobreseimiento no gozan de esta característica, por lo que pueden ser invocadas en cualquier etapa del juicio, sin que estén sujetas al ejercicio de una actuación procesal específica.

Una vez asentado lo anterior, desde un particular punto de vista señalaremos que las peculiaridades que el proceso alcanzó con motivo de la reclamación, como de otros conceptos novedosos, han beneficiado notoriamente al proceso, pues es evidente la simplicidad y claridad con que ahora se regulan, en contrariedad con la complejidad y tecnicidad con que en algún momento se desarrollaron, ya que logró esclarecer y facilitar la ruta de la justicia, acorde con los ideales que llevaron a los Constituyentes de 1917 al establecimiento de las garantías individuales consagradas en nuestra Constitución.

6.- ANÁLISIS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROPUESTAS POR EL PODER EJECUTIVO AL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, RESPECTO AL RECURSO DE RECLAMACIÓN.

Una vez señalada la Exposición de motivos elaborada por el Poder Ejecutivo, respecto a las reformas al Código Fiscal de la Federación, y que fueron transcritas en los apartados anteriores, así como del análisis del recurso de reclamación con motivo de dichas reformas, procederemos a analizar si en efecto se cumplió la finalidad de las reformas que se pretendía según la exposición de motivos tantas veces referida.

De lo anterior, debe advertirse que la exposición de motivos que fueron propuestos para la reforma a consideración del Congreso de la Unión establecen que para otorgar seguridad jurídica plena y trato más justo en cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, se plantea incorporar medidas que promuevan un marco jurídico que limite la posibilidad de interpretaciones discrecionales a los distintos ordenamientos en materia fiscal en perjuicio de los contribuyentes y garantice medios de defensa y procedimientos que resuelvan de manera eficaz las posibles inconformidades que se presenten, las propuestas buscan eliminar ambigüedades en las leyes fiscales; incorporar a la ley las resoluciones otorgadas y fortalecer los procedimientos y las instituciones que garantizan la seguridad jurídica del contribuyente, como el Tribunal Fiscal de la Federación.

Así las cosas, con el objeto de ofrecer un marco de servidumbre a los promoventes, se proponen cambios en el procedimiento contencioso administrativo previsto en el Código Fiscal de la Federación, siendo que con frecuencia los medios de defensa dentro de esta instancia están provistos de formalidades que dificultan el acceso a ellos cuando el contribuyente no tiene el debido asesoramiento legal.

Esta reforma constituye un paso importante para el fortalecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación principalmente para la seguridad jurídica de los particulares.

Concretamente entre otras reformas al Código Fiscal de la Federación, como ya dijimos se deroga el quinto párrafo del artículo 228 Bis, que regulaba la figura jurídica de la

objección, por lo que la materia de esta se absorbe por el recurso de reclamación previsto en el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación vigente a partir del 1º de enero de 1996.

Por lo que es de advertir que el recurso de reclamación vuelve a tomar la materia que hasta antes del año de 1988 regulaba, concluyendo que fue un acertamiento por parte del legislador el que se derogara el quinto párrafo del artículo 228 Bis que independientemente de que ostentaba infinidad de lagunas en su redacción, que implícitamente traían como consecuencia una problemática en su aplicación dentro del juicio contencioso administrativo, que generaba una confusa aplicación de la misma y por tanto consecuentes transgresiones a las disposiciones fiscales y constitucionales.

En esa tesitura, tenemos que desde la propia redacción de los artículos transcritos con anterioridad, se subsanan las lagunas que ostentaba la interpretación a la escueta y limitada redacción del artículo 228 Bis quinto párrafo, ya que es claro al señalar que el recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba, las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero.

Así mismo también se observa que por disposición expresa del artículo 243 el magistrado instructor está obligado a correr traslado a la contraparte para que en el término de 15 días exprese lo que a su derecho convenga, cuestiones que no estaban reguladas en el artículo 228 Bis quinto párrafo, y que indudablemente algunas ocasiones, en la práctica

procesal eran acatados por los magistrados instructores, toda vez que en cumplimiento a los principios de derecho (garantía de audiencia y equidad procesal) debían ser observados, sin embargo en ocasiones al no estar reguladas expresamente ciertas situaciones, su observancia quedaba a libre criterio de los magistrados.

Luego entonces, la derogación del quinto párrafo del artículo 228 Bis del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 1995, desde un particular punto de vista creemos que sí cumple el objetivo primordial de todo proceso jurídico, eficacia y agilidad, toda vez que la antigua regulación de la figura jurídica de la objeción, era inexacta e imprecisa.

Pero esta cuestión ha sido subsanada a través de la reforma al Código Fiscal de la Federación vigente a partir del 1° de enero de 1996, al establecerse expresamente los autos en contra de los cuales procede el recurso de reclamación.

Así tenemos que, la derogación del quinto párrafo del artículo 228 Bis del Código Fiscal de la Federación, es una reforma que viene a solucionar el problema que implicaba la limitada redacción de este precepto legal, esclareciendo de paso para las partes la substanciación de los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cumpliéndose con ello la simplificación administrativa, ya que se otorga mayor seguridad jurídica a los contribuyentes y se hace más ágil la resolución de los medios de defensa respectivos, facilitándose el acceso a ellos aún y cuando el contribuyente no tenga el debido asesoramiento legal.

CONCLUSIONES:

PRIMERA.- La reforma al Código Fiscal de la Federación vigente a partir del 1º de enero de 1996, es un acierto, en cuanto que la materia de la objeción vuelve a ser materia del recurso de reclamación como lo era hasta el año de 1988.

SEGUNDA.- Con la reforma mencionada en el punto anterior se esclarecen lagunas que eran consecuencia de la definición y materia de la objeción debido a su limitada regulación; cumpliéndose con ello la pretensión del legislador de otorgar seguridad jurídica plena y trato más justo a las partes en el juicio, así como también se logra medidas que establecen un marco jurídico que limita la posibilidad de interpretaciones discrecionales de los preceptos legales, que anteriormente regulaban en forma insuficiente la objeción; y algo muy importante se garantizan medio de defensa y procedimientos que resuelven de manera eficaz las posibles inconformidades que se presenten.

TERCERA.- En ese orden, con la reforma mencionada, se eliminan en gran parte ambigüedades en cuanto al procedimiento de la objeción, fortaleciendo así los procedimientos que garantizan la seguridad jurídica de las partes, ya que ahora el recurso de reclamación facilita su acceso y regula de manera clara y precisa su procedimiento.

CUARTA.- No obstante lo anterior, debe señalarse que a criterio del suscrito el recurso de reclamación ha regresado a su anterior concepción, siendo perfeccionado por lo que a su materia se refiere, ya que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos criterios jurisprudenciales ha sostenido, que el juicio administrativo debe contener las condiciones que faciliten al particular la aportación de elementos en que funda su derecho. Por lo que si lo dispuesto en el artículo 228 Bis, último párrafo del Código Fiscal de la Federación se llegaba a establecer que la objeción era procedente contra el auto que admita una demanda, y ahora el artículo 242, del mismo Ordenamiento legal vigente prevé que procede el recurso de reclamación contra los autos que admitan, desechen o tengan por no interpuesta la demanda, garantiza indudablemente la seguridad jurídica de los contribuyentes, ya que era evidente que la anterior reglamentación pugnaba con lo dispuesto en los artículos 14 y 17 de la constitución Federal, porque al limitar el uso del recurso aun supuesto de entre varios que tienen similares consecuencias, priva al interesado del derecho de la impartición de justicia, en tanto que le impide el acceso a los órganos primarios de justicia resultando, en consecuencia violatorio de las garantías de debido proceso legal y de audiencia.

Por tanto, como en el Código referido no existe una regla que señale con toda precisión la diferencia entre los términos "desechar" y "tener por no interpuesta", evidentemente se trata de situaciones análogas contra las que por igualdad de razón, debe tramitarse el recurso de reclamación como medio ordinario de defensa.

BIBLIOGRAFÍA

ARMIENTA CALDERON Gonzalo.- Derecho Fiscal. La Reforma Procesal Fiscal México.
Porrúa, 1987, 234 pp.

BRISEÑO SIERRA Humberto.- Derecho Procesal Fiscal. Régimen Federal Mexicano.- Séptima
Edición, México, Porrúa, 1990, p.740.

CARRASCO IRIARTE Hugo.- Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal. Tercera
Edición, México, Themis, 1992. 586 pp.

COMPAÑ G. María del Carmen, y otros.- Derecho Fiscal.- Tomo I, México, UNAM, 1987, 685 pp.

DE LA GARZA Sergio Francisco.- Derecho Financiero Mexicano.- Décima Edición, México,
Porrúa, 1981, 924 pp.

DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto.- Derecho Fiscal. Principios de Derecho Tributario.-
Tercera Edición, México, Limusa, 1988, 223 pp.

FERNANDEZ Y CUEVAS, José Mauricio.- Criterios Sustentados por el Tribunal Fiscal de la
Federación en Materia de Derecho Procesal Fiscal.- México, Jus, 1976, 431 pp.

GOMEZ LARA Cipriano.- Derecho Procesal. Teoría General del Proceso.- Octava Edición,
México, Harla Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1990, 429 pp.

GONZALEZ HERMOSILLO Y FARIAS Oscar.- Práctica de Procedimientos Fiscales.- México,
Isef, 1986, 294 pp.

J. KAYE Dionisio.- Breviario de Procedimientos Fiscales de Defensa.- Tercera Edición, México,
Isef, 1986, 203 pp.

LUCERO ESPINOZA Manuel.- Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el
Tribunal Fiscal de la Federación.- México, Porrúa, 1992, 312 pp.

MARGAIN MANAUTOU Emilio.- De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Legitimidad.- Quinta Edición, México, Porrúa, 1995, 402 pp.

MARTINEZ LARA Ramón.- El Sistema Contencioso Administrativo en México.- México, Trillas, 1990, 467 pp.

MENDEZ BERMAN León.- Tribunal Fiscal, Principios Básicos de su Jurisprudencia.- México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1982, 310 pp.

NAVA NEGRETE Alfonso.- Legislación Comparada de Justicia Administrativa. Obra Conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal.- México, S. H. C. P., 1987, 657 pp.

OVALLE FAVELA José.- Derecho Procesal, Teoría General del Proceso.- México, Harla Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1991, 348 pp.

PORRAS Y LOPEZ Armando.- Derecho Procesal Fiscal, Juicio Contencioso Administrativo.- Cuarta Edición, México, Textos Universitarios, 1980, 286 pp.

RODRIGUEZ LOBATO Raúl.- Derecho Fiscal.- México, Harla Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1983, 266 pp.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Centésima Edición, México, Porrúa, 1993.

Nueva Legislación de Amparo Reformada. Doctrina.- Textos, Jurisprudencia.

Trueba Urbina Alberto, Trueba Barrera Jorge, Quincuagésima Edición, México, Porrúa, 1992.

Código Civil para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia Federal.- Octava Edición, México, Delma, 1993..

Código Fiscal de la Federación.- Novena Edición, México, Delma, 1995

Código Federal de Procedimientos Civiles.- México, Pac, 1995.