



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO**

**DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS**

**TESIS**

**AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA EN LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL**

**Que para obtener el grado de Licenciado en Derecho.**

**P R E S E N T A**

**AGUSTIN GRANADOS TZINTZUN**

**ASESOR: LIC. MARÍA ISABEL PECH RAMÍREZ**



**Ciudad Universitaria a 18 junio de 2007**



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.

---

**De: Agustín Granados**

**A mis queridos padres por su esfuerzo y comprensión.**

**A mis hermanos por su apoyo e insuperable amistad.**

**A mi esposa por su amor y cariño.**

**A mi hijo Jhonatan que es la razón de mi existencia**

**y el motor de mi vida.**

**A la Lic. Isabel Pech, en agradecimiento a su enseñanza**

**y ayuda incondicional.**

AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA EN LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO PRIMERO TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL  
DISTRITO FEDERAL

1. Antecedentes 5
2. Reformas 12
3. Naturaleza jurídica 16
4. Estructura orgánica 19
- a) Magistrados 19
- b) Sala Superior 21
5. Atribuciones 21
6. Jurisdicción 25

CAPITULO SEGUNDO EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL  
DISTRITO FEDERAL 36

1. El Contencioso Administrativo 36
2. Procedencia 38
3. Aplicación Integradora del Código Fiscal de la Federación 38  
como método de Integración de la Ley 41  
de la ley 47  
en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal 49
4. Fases del proceso 52
5. De los términos 55
6. Partes en el juicio 57
- a) Actor 58
- b) Demandado 58
- c) El tercero perjudicado 59
- d) Requisitos de las partes 59
7. Demanda 61
8. Suspensión del acto 69
9. Contestación a la demanda 72
10. Pruebas 74
- a) Ofrecimiento de la prueba 75
- b) Admisión de la prueba 75
- c) Preparación de la prueba 75
- d) Desahogo y Valoración de la prueba 76
- e) Prueba documental 77
- f) Prueba testimonial 78
- g) Prueba pericial 78
- h) Inspección judicial 79
- i) Fotografías, copias, registros dactiloscópicos 79
- j) Presunción 79
11. Audiencia 80
12. Sentencia 82
13. De los recursos 87

14.	Juicio de Amparo	90
CAPITULO TERCERO LA FIGURA PROCESAL DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA 92		
1.	Concepto de ampliación	92
2.	Causas de procedencia de la ampliación	95
3.	Plazo	101
4.	Ampliación de la Demanda en las Legislaciones de los Estados	103
CAPITULO CUARTO AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA EN LA L.T.C.A.D.F. 110		
1.	Ampliación en la L.T.C.A.D.F	110
2.	Importancia, trascendencia y eficacia de la ampliación de la demanda	113
3.	Ventilación de la figura en el TCADF ante la falta de regulación específica	119
4.	Formas de solución a la problemática de la ampliación	120
CONCLUSIONES 122		
BIBLIOGRAFÍA 123		
INDICE ONOMASTICO 128		

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es una propuesta para la modificación a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, específicamente en lo relativo a la **ampliación de la demanda** en el juicio de nulidad que ante él se sustancie, toda vez que en la ley en vigor solo se contempla para el caso de negativa ficta, sin comprender de manera expresa la viabilidad de la figura en varios supuestos, en que se hace necesaria en la práctica.

Ahora bien la aplicación del Código Fiscal de la Federación, con la que actualmente se subsana esa omisión considero que conlleva de todos modos a una inseguridad jurídica, al aplicar de forma directa una ley de ámbito federal, cuando se trata de cuestiones de naturaleza local. Consideramos por ello la necesidad de la adición en la ley de una serie de supuestos, diversos a la negativa ficta, en los que para establecer la litis efectivamente planteada, se necesita que la demanda sea ampliada así como la contestación a dicha ampliación de demanda.

Ahora bien respecto a la figura procesal de la ampliación de la demanda casi no existe su tratamiento doctrinal, pues quienes se refieren a ella lo hacen sin justificar su aplicación y trascendencia.

En el primer capítulo nos referimos a los antecedentes del Tribunal de lo contencioso administrativo, lo cual nos permitirá conocer su creación, jurisdicción y competencia.

En lo referente al segundo capítulo señalamos lo relativo al proceso que se ventila ante dicho tribunal, en el cual acotamos sus características propias. Esencialmente en cuanto a la aplicación integradora del Código Fiscal de la Federación.

En el tercer capítulo analizaremos la ampliación de la demanda como figura procesal, de igual manera su importancia y trascendencia, para entender el problema que nos ocupa.

Por último abordamos en el cuarto capítulo los problemas y los motivos por los que consideramos necesario que se regule en la ley esta figura, así como las formas de solución que a nuestra consideración se pueden contemplar legalmente.

Hemos de mencionar que es necesaria una ampliación de demanda que esté debidamente integrada en la ley, para poder obtener una justicia administrativa digna y eficaz.

## **CAPITULO PRIMERO TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL**

### **1. Antecedentes.**

El Distrito Federal es una de las ciudades más grandes del mundo, debido a lo anterior también es una de las más pobladas, lo cual ha requerido de un tribunal que responda a las expectativas que necesitan miles de personas, cada vez son más los actos de la administración pública local, en consecuencia se tiene una alta posibilidad de errores en la determinación de un crédito fiscal o en la resolución de un procedimiento administrativo.

La instauración del Tribunal de lo Contencioso Administrativo dentro del marco de las Instituciones de Distrito Federal, obedece entre otras razones, al desbordamiento de las necesidades de carácter colectivo que se dejaron sentir con mayor intensidad en su circunscripción territorial. Ello se explica por los registros que existen sobre el singular incremento en la tasa de población desde ese tiempo (desde la creación del tribunal en 1971 a nuestros días). Con el incremento de la población se multiplicaron necesariamente las acciones tanto de la administración como de los gobernados, y consecuentemente el volumen de conflictos entre poder público y particulares se vio sensiblemente incrementado.<sup>1</sup>

Con motivo de lo anterior se exponen los antecedentes del Tribunal Contencioso del Distrito Federal cuya importancia radica en ser un tribunal que sirve como medio de defensa del particular en contra de los actos de la administración pública local, es decir que la creación del tribunal y la ley específica surgen con motivo de una necesidad social para los ciudadanos frente a los actos administrativos y fiscales locales.

Es de suma trascendencia, para el ámbito jurídico mexicano y de la justicia administrativa, la instalación de este órgano jurisdiccional para el Distrito Federal,

---

<sup>1</sup> <http://www.tcadf.gob.mx/> Página del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

como instrumento de control de la legalidad de los actos, resoluciones y omisiones de las autoridades del ahora Gobierno del Distrito Federal que se emiten en contra de los intereses de los administrados que residen dentro de la órbita jurisdiccional administrativa de esta dependencia.<sup>2</sup>

En primer lugar, se puede definir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de acuerdo al diccionario jurídico como el organismo judicial al cual se le encomienda el conocimiento y resolución de todos los conflictos que surgen entre los habitantes y las autoridades administrativas del propio Distrito, incluyendo las de carácter fiscal.<sup>3</sup> Estamos de acuerdo con esta definición pero debemos hacer la corrección, la cual consiste en ser un **Tribunal jurisdiccional y no judicial**.

De acuerdo con este concepto es un tribunal que se encarga de los conflictos que susciten en materia administrativa y fiscal de competencia local. Por lo tanto tiene una actividad jurisdiccional y no judicial porque no pertenece al poder judicial.

Como antecedentes a la creación de la ley del Tribunal, encontramos las reformas a la constitución en 1967, tal y como lo señala el maestro Gabino Fraga, pues el Tribunal Fiscal de la Federación abrió el camino para el establecimiento de otros tribunales administrativos y con el reconocimiento de su constitucionalidad hecha por las reformas de 1946 y 1967 al artículo 104 de la propia constitución, que autorizó a las leyes federales para instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dirimir controversias sobre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal.<sup>4</sup>

La reforma del 30 de diciembre de 1946 adiciona la fracción I del artículo 104 constitucional, en ella se expresa a los tribunales administrativos como órganos

---

<sup>2</sup>MARTINEZ Lara, Ramón, *El Sistema Contencioso en México*, 1ª Edición, México 1990, Editorial Trillas. Pág. 154

<sup>3</sup> Diccionario Jurídico 2000, Desarrollo Jurídico Copyright 2000, DJ2K - 2493

<sup>4</sup> FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, revisada y actualizada por Manuel Fraga, 42ª Edición, México 2002, Editorial Porrúa. (1ª Edición 1934). Pág. 465

jurisdiccionales creados por la ley federal y dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Artículo 104 fracción I

En los juicios en que la Federación este interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.<sup>5</sup>

El 19 de junio de 1967 se expidió una nueva reforma al artículo 104, publicada el 25 de octubre del mismo año, en el cual se reconoce de manera expresa la existencia de los tribunales de lo contencioso administrativo como sigue:

La fracción I del artículo 104 de la Constitución Federal mencionaba:

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

Según el maestro Fix Zamudio, la reforma al artículo 104 fracción I, de la Carta Federal, que entró en vigor en octubre de 1968, introdujo dos factores de gran importancia; en primer término, constitucionalizó la jurisdicción administrativa especializada y autónoma.

Esta disposición constituye la base constitucional de la creación del Tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito Federal por ley promulgada el 28 de enero de 1971 y reformada en 1973 y 1978. Sin embargo no se piense que este Tribunal desde su origen tenía competencia para conocer de conflictos fiscales, pues según los artículos 1º y 21 de la que regula, sólo contaba con jurisdicción para conocer de controversias administrativas.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> CASTAÑEDA Rivas Cesar y Cedillo Hernández Miguel Ángel. *Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*. 1ª Edición, México 1996, Editorial Fondo de Cultura Económica. Pág. 55

<sup>6</sup> Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de derecho fiscal y finanzas públicas. A.C. *Justicia Administrativa*, 1ª Edición, México 1987, Editorial Trillas. Pág. 141

La creación de este Tribunal implica otro paso adelante en el desarrollo de la jurisdicción administrativa mexicana, que se inicia como un organismo de justicia delegada y competencia restringida a la materia fiscal, y se dirige hacia el establecimiento de tribunales jurisdiccionales autónomos de competencia genérica para conocer y resolver, salvo excepciones, de las controversias entre la administración y los administrados ...<sup>7</sup> Es necesario señalar que esta jurisdicción delegada fue en el inicio de la creación del Tribunal Fiscal, pues en la actualidad existe una plena autonomía.

La iniciativa de la ley, remitida por el Presidente de la República al Congreso de la Unión se expresó que tal iniciativa con el fin de establecer la justicia administrativa en el Distrito Federal, en forma ágil y eficaz, al crear un tribunal de esta naturaleza, con base en lo dispuesto en la fracción primera del artículo 104 de la Constitución de la República. El citado documento indica que el sistema de justicia administrativa que se establece permite al pueblo un acceso directo, sin formalismos a un sistema en el cual, de forma práctica y al margen de procedimientos largos, complicados e inoperantes, se encuentren los mejores modos para lograr los fines de la justicia.<sup>8</sup>

En la Sesión pública extraordinaria celebrada el 26 de enero de 1971. El proyecto de ley llega a satisfacer una necesidad y a colmar un vacío en la legislación del Distrito Federal. Se requiere la existencia de las instituciones jurisdiccionales independientes, autónomas, ajenas a toda influencia proveniente del poder que sean capaces, mediante contradicción en juicio, de resolver de manera decisiva las controversias que surjan entre los particulares y la administración pública con motivo de actos de esta última.

---

<sup>7</sup> La jurisdicción delegada se configura cuando el órgano o tribunal administrativo formula sus decisiones con carácter definitivo y obligatorio, pero dichas decisiones se pronuncian a nombre de la administración, ya que formalmente dichos organismos siguen perteneciendo a la esfera de la propia administración. Pág. 58 FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Introducción a la Justicia Administrativa en el ordenamiento Mexicano*. 1ª Edición, México 1983, Editorial Colegio Nacional. Pág. 86

<sup>8</sup> MARTINEZ Lara, Ramón. Op. Cit. Pág. 147

Con la creación de dicho tribunal, los ciudadanos del Distrito Federal tienen un medio ágil y eficaz para obtener pronta resolución en las controversias que surjan entre sus intereses y los actos administrativos del propio Gobierno del Distrito Federal, con la excepción de los asuntos que son competencia de la Federación y los surgidos de las relaciones de trabajo.

La ley del 26 de febrero de 1971 creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. El cuál inicio sus labores a partir del 17 de julio del mismo año. En ese entonces solo tenía competencia administrativa, no contemplaba la materia fiscal.

En la exposición de motivos de la ley que dio vida al Tribunal de los Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se expreso que las sentencias que emitiera este órgano no tendría formalidad alguna y se nulificarían los actos la reposición del procedimiento, indicando los términos en que debería modificarse el acto impugnado o decretar la condena que procediera.

Sus facultades no consistían únicamente en anular los actos o resoluciones administrativas de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, sino que podían fijar los términos, bases o sentidos para la modificación del acto reclamado y en su caso decretar la condena correspondiente.<sup>9</sup>

El 10 de agosto de 1987 se reformó el artículo 73 fracción XXIX-H como sigue:

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

Lo más importante incluido en la iniciativa fue crear una defensoría de oficio, que permitiera al pueblo una forma más ágil y eficaz de establecer la justicia

---

<sup>9</sup> MARTINEZ Lara, Ramón. *Íbidem*. Pág. 155

administrativa en el Distrito Federal (que hoy día funciona anexa al propio tribunal y cubiertos los gastos por este órgano jurisdiccional, cuando en un principio los defensores adscritos dependían del entonces Departamento del Distrito Federal en la Dirección General Jurídica.

Pero la importancia que se debe tomar en cuenta es un carácter eminentemente social, porque permitirá a los particulares la defensa de sus intereses y sus derechos legítimos en cuestiones que afectan su vida y su economía.

Posteriormente con la reforma del 25 de octubre de 1993 se le quitó la facultad al congreso federal de expedir leyes respecto al Distrito federal en materia contencioso administrativa, reformándose el artículo 73 fracción XXIX-H y el 104 fracción I. Y en el artículo 122 fracción IV inciso e) se añadió lo siguiente como facultad de la Asamblea Legislativa:

Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargara de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con la plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito federal y los Particulares.

Actualmente el TCADF tiene su fundamento en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala con toda claridad los órganos de carácter local a cuyo cargo, junto con los Poderes Federales, está el Gobierno del Distrito Federal.

Señala en la BASE QUINTA del artículo 122 que:

Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal. Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

El artículo 122 BASE PRIMERA, fracción V señala las facultades de la Asamblea Legislativa.

n) Expedir la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Por último el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal menciona:

Artículo 9.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal. Se compondrá de una Sala Superior y por Salas Ordinarias, conforme lo establezca su ley orgánica. Igualmente y por acuerdo de la Sala Superior, podrán formarse Salas Auxiliares cuando se requiera por necesidades del servicio.

Lo anterior nos permite deducir que no existía un contencioso administrativo propiamente dicho, no existía un código procesal, es a partir de la creación del Código Fiscal de la Federación que se crean los tribunales fiscales y su competencia. Especialmente la reforma al artículo 104 constitucional que dio origen al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en la ley de 26 de febrero de 1971.

Por otra parte, debe advertirse que la naturaleza jurídica del Tribunal lo ubica como un órgano local autónomo para dictar sus fallos como lo señala el artículo primero de la Ley del tribunal de lo Contencioso Administrativo,.

Es menester resaltar que a partir del año 2001, el Tribunal adquirió su independencia del Gobierno del Distrito Federal, consolidándose su naturaleza de órgano local autónomo, incluso presupuestalmente. Con dicha separación, se ratificó la imparcialidad del órgano, para seguir siendo una instancia confiable ante los ciudadanos.<sup>10</sup> La señala autonomía presupuestal consiste en que el Tribunal de lo Contencioso puede elaborar por si mismo su Presupuesto de Egresos, como lo señala el Título Segundo Capítulo Segundo Sección Tercera del Código Financiero del Distrito Federal, que dice: De los proyectos de los órganos autónomos.

Artículo 448.- Para la elaboración de su Presupuesto de Egresos gozarán de autonomía los siguientes órganos :

- I. La Asamblea ;
- II. El Tribunal; (Superior de Justicia)
- III. Las Autoridades Electorales;
- IV. La Comisión ;
- V. El Tribunal de lo Contencioso , y
- VI. La Junta.

---

<sup>10</sup> <http://www.tcadf.gob.mx> Página del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

## Antecedentes.

TCADF	1946. Reconocimiento de los Tribunales artículo 104 fracción I.
	1967. Tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para la Federación y el Distrito Federal artículo 104 Fracción I
	1971. Expedición de la primera ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
	1987. Se otorga facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia contenciosa administrativa respecto al Distrito Federal.
	1993. Se quitan facultades al Congreso, se reforma el artículo 73 fracción XXIX-H y el 104 fracción I Constitucional. Y se añadió el artículo 122 fracción IV inciso e).
	1996. Entra en vigor la nueva Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
	2005. Actualmente la base constitucional se encuentra en el artículo 122 Base Primera fracción V, inciso n, y en artículo 122 Base Quinta.

Cuadro. 1.1 Los antecedentes del tribunal están vinculados con las reformas constitucionales. Como se aprecia en el cuadro sinóptico.

## 2. Reformas a la LTCADF.

Según Castañeda Rivas y Cedillo Hernández, las reformas que se han realizado desde su creación, hasta la Ley en vigor, en términos generales no han permitido un avance importante, las cuales a continuación se mencionan:

El 4 de enero de 1973 se publica la **primera reforma** a ley del tribunal, señalamos que la reforma más importante fue la de establecer las causales de nulidad, en el artículo 77 Bis, actualmente el artículo 81, el cual señala:

Artículo 81.- Serán causas de nulidad de los actos impugnados:

- I.- Incompetencia de la autoridad;
- II.- Incumplimiento y omisión de las formalidades legales;
- III.- Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida; y
- IV.- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.

Se reformó el artículo 32, también se creó la figura de la revisión, que podía interponer el Jefe del entonces Departamento del Distrito Federal, o quien legalmente lo representara, en asuntos de importancia y trascendencia.

La **segunda reforma** a la ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1979. De esta reforma cabe destacar la ampliación de la competencia del tribunal para conocer de las cuestiones fiscales locales y la eliminación del término “legítimo” en relación con el interés que se requería para poder intervenir en juicio.

La **tercera reforma** fue en el año de 1986 el 16 de junio, en la cual desaparece la negativa ficta y se estableció el “interés jurídico” para intervenir en juicio en el artículo 21. También se modificó la “revisión”, en la cual los particulares podían hacer uso de la misma. Por último la creación de una Sala Superior que principalmente conocía del recurso de revisión.

En la **cuarta reforma** el 1 de diciembre de 1987 publicada en el Diario Oficial Federación, se establecieron dos nuevas causales de sobreseimiento las cuales proceden cuando se haya satisfecho la pretensión del actor o se haya revocado el acto. La otra causa de sobreseimiento se refiere a la inactividad procesal por más de 180 días. Para poder cumplir sus fallos, se actualizaron las cantidades de las multas, en casos de incumplimientos de sentencias. Asimismo se hicieron modificaciones al recurso de revisión para adecuarla a la Constitución Federal.

La **quinta reforma** del 21 de diciembre de 1987 referente a los nombramientos de los magistrados los cuales deben ser aprobados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La **sexta reforma** el 18 de junio de 1992, se modificó el artículo 4º, señalando la ampliación hasta los 75 años de edad para el retiro de los magistrados.

La **séptima reforma**, del 10 de enero de 1994, se añadió una nueva fracción al artículo 21, que daba competencia a las salas del tribunal para que conocieran de las resoluciones dictadas por las autoridades; se negaba a los particulares la indemnización por daños y perjuicios cuando los funcionarios responsables hubieran actuado de manera ilícita y dolosa.

La séptima reforma fue la última, ya que la Ley en vigor del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fue aprobada por la Asamblea de Representantes en noviembre de 1995.

En la ley tribunal se ha ido avanzando respecto a la competencia como se ha analizado, así como la aplicación también en materia fiscal, también se deduce que es un tribunal importante para la ciudadanía del Distrito Federal en materia Administrativa y Fiscal. Pero consideramos que ha quedado rezagado, porque necesita mejores normas.

De lo anterior podemos señalar que no se establecía nada referente a la ampliación de la demanda, es hasta la actual ley del tribunal que entró en vigor el 1º de enero de 1996, en la cual se menciona vagamente solo para el caso referente a la negativa ficta.

La actual Ley del Tribunal fue reformada en los artículos 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 17, 19, 21, 88, 89 y 90. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el **14 de diciembre de 1999**, Novena Época, número 158. El artículo segundo señala la integración de la Sala Superior y las Salas Ordinarias y Auxiliares, el artículo tercero menciona el nombramiento y designación de los magistrados, los cuales exponemos en el título de Estructura Orgánica del Tribunal.

En el artículo cuarto se adiciona como causa de retiro cumplir setenta años de edad o que sobrevenga incapacidad física o mental para desempeñar el cargo. Los artículos 5, 7, 8 y 10, indican la forma de elección del Presidente del Tribunal y la duración de cuatro años en su encargo, el monto de los emolumentos que percibirán, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal decidirá sobre su aprobación o ratificación provisional y la ratificación definitiva, el Presidente del tribunal debe informar con tres meses de anticipación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal el termino de sus funciones de cualesquiera de los magistrados de las salas.

El artículo 19, se refiere a que las resoluciones o acuerdos de la Sala Superior se aprobaran con los votos en el mismo sentido de por lo menos cuatro magistrados. Los artículos 88 y 90 indican la forma de integración de la Jurisprudencia, así como su obligatoriedad y su modificación.

Posteriormente se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del **17 de agosto de 2000**, Décima Época, número 145, el decreto de reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en la cual se adiciona a el artículo 2 la competencia exclusiva en materia de uso de suelo a una de las salas ordinarias, el artículo 3 da como competencia exclusiva a en materia de uso de suelo a la sala ordinaria que tenga dicha materia. En el artículo 33, se menciona que los juicios de nulidad que versen sobre la materia de uso de suelo, utilización de la vía pública y giros mercantiles, los Comités Vecinales tendrán invariablemente el carácter de terceros perjudicados, por lo que deberán ser notificados.

Los artículos 58 y 59 son reformados para que proceda la suspensión de los actos la cual solo podrá ser acordada por el Presidente de la Sala, debiendo prever la autenticidad del acto y consulta ciudadana de aquellos vecinos a los cuales afecte la suspensión. Asimismo no debe afectar los derechos de terceros o el interés social. El artículo 62 exceptúa garantizar la suspensión del acto cuando afecte el interés jurídico.

La tercera y última reforma publicada el **29 de enero de 2004**, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, se modifica el artículo 34 que permite a los particulares acreditar su interés jurídico mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso y no solo el interés legítimo. Asimismo, el artículo 54 señala que el Presidente de la Sala, previo a la admisión de la demanda de oficio, deberá entrar al estudio de las causales de improcedencia que de la misma se adviertan y, en caso de actualizarse alguna de ellas, procederá a desechar la demanda. Se modifica nuevamente el artículo 59, por lo que respecta a la suspensión se establece como requisito la existencia y autenticidad del acto que se impugna y la consulta ciudadana en la cual no se afecte a terceros. También se planteó que para el otorgamiento de la suspensión de actividades reguladas, que requieran de concesión, licencia, permiso, autorización o aviso y el actor no exhiba dicha documental no se otorgará la misma. El artículo 72 fracción XI, se adiciona y establece como causa de improcedencia y sobreseimiento la falta de acreditación de interés jurídico.

### **3. Naturaleza jurídica.**

Este tema está relacionado a la creación misma y características del Tribunal Contencioso, es decir que a través de determinar su naturaleza jurídica podemos estar concientes del alcance en sus resoluciones y también podemos entender su constitución como un Tribunal mixto que es su característica principal en la actualidad, pueden existir diversas clasificaciones pero nos abocamos a la que consideramos que es más descriptiva.

Son tres los supuestos que consideramos en su naturaleza jurídica, en primer término el autor González Pérez nos señala es un *tribunal administrativo*. En el sentido común de tribunal, ya que este tribunal pertenece a la administración pública y no al poder judicial.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> GONZÁLEZ Pérez, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, 2ª Edición con la colaboración de José Luis Vázquez Alfaro. México 1997. Editorial Porrúa y UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. (Ira

En segundo lugar es un *órgano jurisdiccional*, aunque no pertenece al poder judicial local es importante mencionar que goza de plena autonomía para dictar sus fallos. Es decir está dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, así como también, es independiente de las autoridades administrativas.

En el tercer y último supuesto es considerado un *tribunal de anulación*, González Pérez citando al autor Nava Negrete, señala: Originalmente dotado de la plena jurisdicción, con arreglo al texto primitivo de su ley reguladora, así se señaló por la doctrina, aunque no faltó quien subrayó alguna deficiencia, Mas después de las últimas reformas, quedaron muy limitadas las potestades del tribunal, por lo que se le negó aquella característica primeramente señalada.

Mencionamos las características del TCADF, de acuerdo a las que consideradas por el autor Díaz González al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las cuales hemos adecuado a la características propias de Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal:

- a) Es un tribunal administrativo que formalmente depende del Poder ejecutivo, pero que realiza una actividad jurisdiccional.
- b) El apoyo constitucional artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos BASE QUINTA, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y Código Financiero del Distrito Federal.
- c) Es un tribunal de derecho, lo que significa que basta con que las partes prueben los hechos para que el tribunal dictamine sobre el derecho.
- d) Es un órgano judicial autónomo, no obstante depende presupuestalmente del poder ejecutivo.
- e) Es un tribunal de plena jurisdicción.
- f) Es un órgano jurisdiccional que no puede resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley, tratado, reglamento.<sup>12</sup>

---

edición 1988). Pág. 362

<sup>12</sup> DÍAZ González Raúl. *Medios de Defensa Fiscal*. El recurso administrativo. 3ª Edición. México 2001. Editorial GASCA SICCO. Pág. 33 y 34.

Por lo que respecta al procedimiento en el de anulación se desarrolla un simple juicio, sin que sea indispensable la participación de la Administración como parte demandada pues su intervención solo se reduce a rendir un informe que le requiere el tribunal. En cambio, el procedimiento de plena jurisdicción es de tipo jurisdiccional, con la participación de la parte demandante y demandada, un proceso con todas sus etapas: instrucción y sentencia o juicio...<sup>13</sup>

A través de la deducción señalamos que no podemos aplicar supletoriamente el C.F.F. porque su proceso esta basado en juicio de mera anulación y el juicio que se ventila ante el Tribunal Contencioso del Distrito Federal es un juicio de jurisdicción plena y nulidad. Por lo tanto no se debe aplicar la misma ley incluso para temas no previstos en la ley del Distrito Federal, porque se va en contra en cuanto a que es una ley especial sobre una de carácter general.

Cabe hacer mención que la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala aplica supletoriamente el Código Fiscal de la Federación. Ya que el artículo 25 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal señala que a falta de disposición expresa en ese ordenamiento será supletorio en materia fiscal el Código Financiero del Distrito Federal, el Código Fiscal de la Federación en lo que resulten aplicables, mientras no se opongan a lo que prescribe aquella ley. Véase; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, enero de 2007, Tesis 2ª/J.198/2006. Rubro: Contencioso Administrativo del Distrito Federal. El artículo 197 del Código Fiscal de la Federación es Aplicable supletoriamente a la ley relativa.

---

<sup>13</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luís Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. Segundo Curso. 2ª Edición, México 2000, Editorial LIMUSA. Pág. 192

#### **4. Estructura orgánica.**

La integración del tribunal es muy completa con bastante personal y consideramos que tiene personal capacitado pero siempre existe la posibilidad de hacer la creación de hacer salas extraordinarias cuando el exceso de trabajo sea mayor. A continuación se describe la formación del tribunal basado en una estructura jerárquica.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el artículo 2 de la ley que lo rige, se compone de una Sala Superior integrada por siete Magistrados, y por tres Salas Ordinarias de tres Magistrados cada una, de las cuales una tendrá como competencia exclusiva la materia de uso de suelo. Cuando las necesidades del servicio lo requieran, a juicio de la Sala Superior, se formarán Salas Auxiliares integradas por tres Magistrados cada una. La Sala Superior determinará la sede de las Salas Ordinarias y de las Auxiliares.

##### **a) Magistrados.**

El artículo tercero señala que el nombramiento de los Magistrados, se hará en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Los Magistrados serán designados a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sujetos a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, podrán ser promovidos de las Salas Auxiliares a las Salas Ordinarias y de éstas a la Sala Superior. Sólo durarán seis años en el ejercicio de su encargo.

Cuando por falta definitiva un Magistrado no pueda concluir su periodo de seis años, y por tal motivo deba nombrarse un sustituto, se entenderá que dicho nombramiento

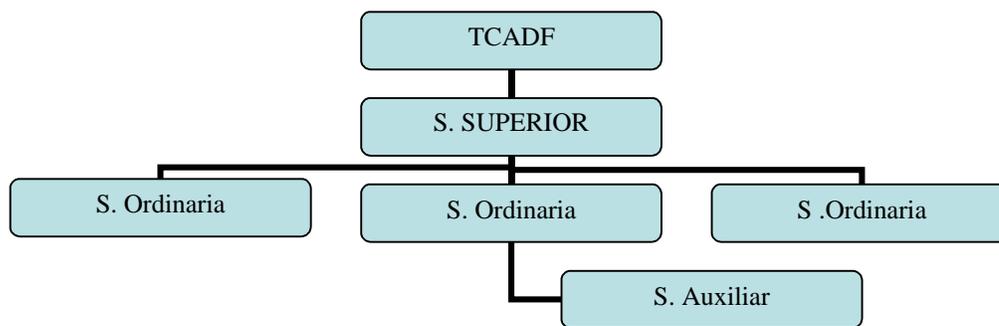
sólo es para concluir ese periodo. Asimismo, los nombramientos de Magistrados sustitutos no contarán para los efectos de ratificación en el cargo.

El artículo 5 de la LTCADF señala que el Tribunal tendrá un Presidente que será a su vez Presidente de la Sala Superior, electo por los Magistrados que la integran conforme al artículo 2° de esta Ley.

El Presidente del Tribunal y de la Sala Superior durará cuatro años en su cargo y no podrá ser reelecto para el periodo inmediato.

Cada una de las Salas Ordinarias y de las Auxiliares tendrá un Presidente electo por sus Magistrados, quien durará dos años en su cargo y no podrá ser reelecto para el siguiente periodo.

La Elección del Presidente del Tribunal, se efectuará en la primera sesión del año que corresponda, y la de los Magistrados de las Salas Ordinarias y Auxiliares, en la Primera sesión de cada año. Lo anterior de acuerdo con el artículo sexto de la ley en mención.



Cuadro sinóptico 1.2 Integración de las Salas.

### **b) Sala Superior.**

En el artículo 17 se menciona: La Sala Superior será el Órgano Supremo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se integrará con siete Magistrados especialmente nombrados para ella conforme al artículo 3° de esta Ley. Bastará la presencia de cuatro de ellos para que pueda sesionar y aprobar acuerdos o resoluciones.

El artículo 18 y 19 referente a las sesiones y resoluciones señalan respectivamente: Las sesiones de la Sala Superior serán públicas, con excepción de los casos en que el orden, la moral o el interés público exijan que sean secretas.

Los acuerdos o resoluciones de la Sala Superior se aprobarán con los votos en el mismo sentido, de por lo menos, cuatro de sus magistrados, quienes sólo podrán abstenerse de sufragar en el caso de que tengan algún impedimento legal.

## **5. Atribuciones.**

Las atribuciones son parte de la competencia de específica que tienen los órganos del tribunal ya sea la Sala Superior o Salas Ordinarias estas siempre deben tener señaladas en la Ley sus actividades jurisdiccionales, porque recordemos que las autoridades solo pueden hacer los que la ley les permite y se llegaran a realizar actos no regulados en la ley incurren en violaciones que traen como consecuencia la nulidad y casos extremos incurren en responsabilidad. La ley del tribunal solo le da atribuciones a la Sala Superior y al Presidente.

### **a) Sala Superior.**

Las atribuciones del pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F. son de carácter administrativo y jurisdiccional, pues además de establecer reglas para la distribución de negocios; adscribir a los magistrados para el pronto y expedito despacho de los asuntos de competencia del tribunal, le corresponde fijar la

jurisprudencia definitiva de carácter obligatorio; resolver las contradicciones entre las salas...<sup>14</sup>

Las atribuciones de la sala superior son las siguientes de conformidad con el artículo 21:

I.- Designar al Presidente del Tribunal, quien lo será también de la Sala Superior;

II.- De acuerdo con la reforma en diciembre de 1999, pueden fijar y cambiar las adscripciones de los magistrados de las salas ordinarias y de las auxiliares; así como designar de entre ellos al Magistrado de guardia en períodos vacacionales o días inhábiles que se acuerden conforme al artículo 38 de esta Ley, quien tendrá las mismas atribuciones de un Presidente de Sala Ordinaria, para prevenir, admitir o desechar demandas y acordar la procedencia de las suspensiones que sean solicitadas;

III.- Designar, en los términos del artículo 10, a los Secretarios de Acuerdos que suplan las ausencias temporales de los Magistrados de las Salas Ordinarias y Auxiliares;

IV.- Aprobar a proposición del Presidente, la designación del Secretario General de Acuerdos, Secretario General de Compilación y Difusión y Secretario General de Asesoría y Defensoría Jurídica;

V.- Designar a los Secretarios de Acuerdos y Actuarios de las diferentes Salas;

VI.- Acordar la remoción de los empleados administrativos de la Sala Superior, cuando proceda conforme a la Ley;

VII.- Conceder licencias a los Magistrados, en los términos del artículo 11 de esta Ley y en los términos de las disposiciones aplicables a los Secretarios y Actuarios a ella adscritos;

VIII.- Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal;

IX.- Designar las comisiones de Magistrados que sean necesarias para la administración interna y representación del Tribunal;

X.- Elaborar el Proyecto de Presupuesto del Tribunal para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; y una vez aprobado lo ejercerá en forma autónoma;

XI.- Expedir el Reglamento Interior del Tribunal que comprenderá las normas de trabajo y las demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento;

XII.- Designar de entre sus miembros a los Magistrados visitantes de las Salas Ordinarias y Auxiliares, los que deberán dar cuenta del funcionamiento de éstas a la Sala Superior;

XIII.- Conocer de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los Magistrados de las diversas Salas, así como de las irregularidades que cometieran en el ejercicio de sus funciones, y acordar la aplicación de las sanciones;

XIV.- Las demás que no estén expresamente designadas al Presidente del Tribunal; y

XV.- Esta fracción fue adicionada el 14 de diciembre de 1999, en cual deben emitir el dictamen valuatorio de la actuación de los Magistrados que estén por concluir su periodo para el cual fueron designados. Este dictamen se acompañará al informe al que se refiere el último párrafo del artículo 10 de esta Ley, y contendrá los siguientes elementos:

---

<sup>14</sup> Diccionario Jurídico 2000

- a) El desempeño en el ejercicio de su función;
  - b) Los resultados de las visitas de inspección;
  - c) Los cursos de actualización, especialización y de posgrado que hayan acreditado, y
  - d) Si han sido sancionados administrativamente; y
- XVI.- Las demás que establezcan las leyes.

Respecto de las atribuciones de la sala superior que es el órgano supremo, consideramos que todas las atribuciones que se le otorgan son muy importantes en cual se mencionan sus actividades internas y administrativas, como son el elaborar el proyecto de presupuesto de egresos, también el expedir el reglamento interno del tribunal, lo cual significa realizar una actividad legislativa entre otras actividades que son esenciales para integración.

### **b) Presidente.**

Las atribuciones del presidente también son administrativas y jurisdiccionales, las cuales son importantes, en donde una de sus principales atribuciones es la representación del tribunal.

Atribuciones del Presidente del Tribunal de conformidad con el artículo 22:

- I.- Representar al Tribunal ante toda clase de Autoridades;
- II.- Despachar la correspondencia del Tribunal y de la Sala Superior;
- III.- Presidir las comisiones que designe la Sala Superior;
- IV.- Dirigir los debates y conservar el orden de las sesiones de la Sala Superior;
- V.- Denunciar a la Sala Superior las contradicciones de que tenga conocimiento entre sentencias dictadas por las Salas;
- VI.- Designar por turno al Magistrado Instructor en los recursos de apelación y al Magistrado Ponente en los de queja, dar cuenta a la Sala Superior hasta ponerlos en estado de resolución;
- VII.- Nombrar al personal administrativo del Tribunal, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;
- VIII.- Conceder o negar licencias al personal administrativo de la Sala Superior en los términos de las disposiciones aplicables, previa opinión, en su caso, del Magistrado a que esté adscrito;
- IX.- Dictar previa aprobación de la Sala Superior las medidas que exijan el buen funcionamiento y la disciplina en el Tribunal, e imponer las sanciones administrativas que procedan a los Secretarios, Asesores y Defensores Jurídicos, Actuarios y al personal administrativo del Tribunal;
- X.- Dictar las órdenes relacionadas con el ejercicio del presupuesto del Tribunal;
- XI.- Autorizar, en unión del Secretario General de Acuerdos, las actas en que se hagan constar deliberaciones y acuerdos de la Sala Superior;
- XII.- Firmar los engroses de resoluciones de la Sala Superior;
- XIII.- Realizar los actos administrativos y jurídicos que no requieran la intervención de la Sala Superior;

XIV.- Rendir a las Salas del Tribunal en la última sesión de cada año un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal y de las principales jurisprudencias y tesis formuladas por éste en sus decisiones;

XV.- Publicar la jurisprudencia del Tribunal, las sentencias de la Sala Superior cuando constituyan jurisprudencia o cuando la contraríen, incluyendo los votos particulares que con ella se relacionen, así como aquellas que considere que deben darse a conocer por ser de interés general; y

XVI.- Dar cuenta a la Sala Superior de las excitativas de justicia y tramitar los demás asuntos de la Competencia de la Sala Superior hasta ponerlos en estado de resolución.

Consideramos que la ley es muy amplia y no existe problema en la determinación de sus atribuciones, es decir no existen problemas en la ley, la cual es muy clara y por lo tanto la Sala Superior y el presidente del tribunal tienen sus atribuciones muy definidas y delimitadas, pero consideramos que son demasiadas.

Sin embargo a manera de comentario, expresamos que la Dirección Administrativa se debe de encargar de todo lo administrativo, así como también debe realizar el proyecto de egresos, autorización de licencias, la elección del personal entre otros secretarios de acuerdos, actuarios, etc. Para que la Sala Superior y el presidente realicen una actividad más jurisdiccional y menos administrativa, en la cual se preocupen más por la impartición de justicia.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal cuenta con la Dirección Administrativa del Tribunal la cual tiene las siguientes Subdirecciones: Recursos Humanos, Recursos Financieros y Recursos Materiales y Servicios Generales. La cual realiza la función administrativa, por lo tanto creemos que es innecesario otorgarle tantas atribuciones al Presidente del Tribunal, las cuales deberían ser realizadas por la Dirección Administrativa. Creemos que realmente debe ser como un Consejo de la Judicatura. Lo anterior de conformidad con el artículo 46 del Reglamento Interior del Tribunal de lo contencioso Administrativo del Distrito Federal

### **c) Magistrados de las salas ordinarias y auxiliares.**

Las atribuciones de los Magistrados de las Salas Ordinarias y de las Salas Auxiliares se encuentran señaladas en el artículo 9 del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

ART. 9o.- Corresponde a los Magistrados de las Salas Ordinarias y de las Salas Auxiliares:

- a) Proponer al Presidente de la Sala con el proyecto correspondiente, el acuerdo de suspensión solicitada por el actor en cualquier momento del juicio a su cargo, dentro de las 24 horas siguientes de formulada la petición;
- b) Conocer y tramitar las quejas que se interpongan por incumplimiento de las resoluciones que dicte en su calidad de Magistrado Instructor;
- c) Conocer y substanciar el recurso de reclamación, en contra de las resoluciones de trámite que hayan dictado;
- d) Remitir los asuntos a su cargo al Presidente de la Sala cuando se tengan que dictar medidas cautelares;
- e) Llevar el Libro de Gobierno en el que registrarán pormenorizadamente el estado procesal de los asuntos radicados en su ponencia;
- f) Revisar, cuando menos una vez al mes, el archivo de su ponencia, para evitar el rezago de los asuntos a su cargo;
- g) Elegir al Presidente de entre los Magistrados de su Sala en la primera sesión ordinaria del Tribunal cada dos años. De no llegarse a un acuerdo el Presidente será designado por la Sala Superior ;
- h) Aplicar, cuando proceda, los medios de apremio y medidas disciplinarias a que se refiere el artículo 30 de la Ley del Tribunal;
- i) Rendir al presidente de la Sala dentro de los primeros tres días hábiles de cada mes el informe mensual por escrito del estado que guarden los asuntos a su cargo;
- j) Requerir a las autoridades la expedición de documentos o de copias certificadas de los mismos para mejor proveer, o cuando proceda de los que le sean solicitados por las partes;
- k) Designar a los peritos terceros en discordia, y
- l) Citar a los testigos, cuando el oferente manifieste bajo protesta de decir verdad estar en imposibilidad de presentarlos.

## **6. Jurisdicción y competencia.**

Existen diferentes definiciones y clasificaciones respecto a la jurisdicción y competencia, por lo cual mencionamos las que consideramos que tienen un carácter general y se relacionan de alguna forma con el derecho procesal fiscal que es la materia que nos ocupa. Se puede decir que ambas están relacionadas, por eso decidimos exponer sus conceptos y ponerlas en un mismo tema. Están relacionadas, una depende de la otra pero no son lo mismo.

La jurisdicción y competencia no son lo mismo, pero ambas tienen relación. La *Jurisdicción* es una función del Estado, mientras que la *Competencia* es el límite de

esa función, su ámbito de validez.<sup>15</sup>

### **a) Jurisdicción.**

La jurisdicción es la facultad del Estado para resolver los conflictos entre los particulares y entre particulares y los órganos de gobierno.<sup>16</sup> Dicho de otra forma es la (potestad deber) conferida a los órganos legalmente facultados para conocer de conflictos y controversias.<sup>17</sup>

Para el autor Gómez Lara, entendemos la jurisdicción como una función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo. La Jurisdicción está comprendida dentro del proceso porque no puede haber proceso sin jurisdicción.

La jurisdicción es la función pública que tiene por objeto resolver controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas y que deben someterse al conocimiento de un órgano del Estado, el cual decide dichas controversias de manera imperativa y en una posición imparcial.<sup>18</sup>

*El órgano jurisdiccional*, es aquél que conforme a derecho está dotado para conocer y resolver las controversias en este caso de naturaleza administrativa, y para cumplir sus funciones esta revestido de la autoridad necesaria para declarar el derecho a favor de la parte que le asista y ello se demuestra con la sentencia que recaiga a cada conflicto.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> GÓMEZ Lara Cipriano. *Teoría General del Proceso*, 10ª Edición, México 2004, Editorial Oxford. Pág. 146

<sup>16</sup> KAYE J. Dionisio y Kaye Trueba Christian. *Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo*. 1ª Edición, Primera reimpresión, México 2003, Editorial Themis. Pág. 69

<sup>17</sup> ARMIENTA, Gonzalo. *El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano*, 1ª Edición, México 1999, Editorial Manuel Porrúa. Pág. 117

<sup>18</sup> FIX- ZAMUDIO, Héctor. Op. Cit. Pág. 54

<sup>19</sup> SÁNCHEZ Gómez, Narciso. *Derecho Fiscal Mexicano*, 2ª Edición, México 2001, Edit. Porrúa. Pág. 569

## **b) Clasificación de la jurisdicción.**

La jurisdicción la podemos clasificar de acuerdo a los efectos del fallo en jurisdicción de nulidad y jurisdicción plena. El autor Fix-Zamudio señala que: la *jurisdicción de nulidad* implica únicamente la nulidad del acto o la resolución impugnados, a fin de que la autoridad que la expidió las sustituya por otras providencias de acuerdo con los lineamientos de la resolución judicial.

La *jurisdicción plena* se pronuncia, si procede, una condena específica a determinadas prestaciones a cargo de la administración y en beneficio del particular reclamante, señalándose la hipótesis más frecuentes las relativas al examen de nulidad.

Respecto de su *finalidad*; tenemos que en el tribunal de simple *anulación* solo se busca el mantenimiento de la legalidad en la actuación de la administración; por tal motivo se ha instaurado este tipo de contencioso para conocer la afectación de un interés legítimo; mientras que el de *plena jurisdicción*, se pretende el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo, por lo tanto, este contencioso se estableció para conocer sobre la violación de derechos subjetivos.<sup>20</sup>

El autor González Cosío señala; no estamos sólo ante una jurisdicción de anulación inerte, sino ante una jurisdicción, que puede condenar a la autoridad pudiendo darle plazo para contestar una petición, ordenarle la reposición del procedimiento, u obligarla a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, es decir que el juez tiene en este caso el dominio amplio del acto impugnado, pero no la plena jurisdicción del mismo.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*, Segundo Curso, 1ª Edición, México 1999, Editorial Porrúa. Pág. 297

<sup>21</sup> GONZÁLEZ Cosío, Arturo. *El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México*. 2ª Edición, México 1982, Editorial Porrúa. Pág. 125

En la actualidad el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Distrito Federal se puede considerar de plena jurisdicción. Tal y como lo señala el artículo 1 de la LTCADF.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un Tribunal Administrativo con la organización y competencia que esta Ley establece, dotado de **plena jurisdicción** y autonomía para dictar sus fallos e independiente de las autoridades administrativas.

Lo cual se interpreta como la atribución jurisdiccional que tiene el tribunal, conforme a los principios de legalidad y seguridad jurídicas, el destino de los asuntos. De para garantizar una impartición de justicia administrativa.

De acuerdo con los autores Castañeda Rivas y Cedillo Hernández, con la plena jurisdicción, si se impugna la negativa y se analiza a fondo la situación, aportando los medios de convicción adecuados, un particular puede pedir no solo la anulación del acto ilegal, sino alcanzar su pretensión, pues si el tribunal aprecia que jurídicamente procede la expedición de dicha autorización, así lo establecerá en su sentencia.

Consideramos que su naturaleza jurídica ha cambiado y que se trata de un tribunal de mixto, ya que pueden anular el acto en sus sentencias y por otra parte también pueden obligar a la autoridad en sus resoluciones al reconocimiento o la reparación de un derecho, es decir una sentencia de plena jurisdicción en la cual se emite una sentencia de condena. Al respecto el poder judicial ha señalado lo siguiente:

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Época: Octava Época  
Localización Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte : V Segunda Parte-1Página: 516

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. SE CREO CON UNA JURISDICCION MIXTA Y NO SIMPLEMENTE COMO UN TRIBUNAL DE MERA ANULACION.** En el orden de lo contencioso administrativo se plantea en la doctrina una dualidad de sistemas, el de mera anulación y el de plena jurisdicción. Las diferencias existentes entre ellos han sido puntualizadas por este Tribunal en la tesis (pendiente de publicación) que lleva por título: "Contencioso administrativo de plena jurisdicción y contencioso administrativo de mera anulación. Sus diferencias". (Revisión 173/88. Manuel Molina González. 30 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Campuzano Gallegos). Tomando en consideración los elementos característicos de esos sistemas y la historia legislativa de la Ley

del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se concluye que en su regulación no se adoptó ninguno de los dos sistemas referidos, en sus formas puras, sino que se recogieron elementos del uno y del otro, dando paso así a una jurisdicción mixta. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Treviño Garza al respecto señala: en la misma medida en que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo tengan facultades de anulación y además puedan fijar el sentido de la resolución que deba pronunciar la autoridad demandada, así como aplicar los medios de apremio para ejecutarlas, estamos en presencia de tribunales de plena jurisdicción que pueden no solo anular o declarar la validez de alguna resolución, sino también tienen imperio para ejecutar sus determinaciones judiciales y por eso la Suprema Corte de Justicia los ha llamado de jurisdicción mixta.<sup>22</sup>

### **c) Competencia.**

La competencia se define como el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones. La competencia es, en realidad la medida de poder o facultad otorgado a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto.<sup>23</sup> Este concepto puede ser aplicado a cualquier tipo de proceso.

El Contencioso Administrativo del Distrito Federal obtuvo competencia en materia fiscal, mediante el decreto de 27 de diciembre de 1978, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de enero de 1979, la cual entro vigor tres días después.<sup>24</sup>

Las salas del citado tribunal poseen en principio una norma de competencia genérica, en virtud de que la fracción I del artículo 23 de la ley respectiva, establece que conocerán de los juicios que se promuevan contra: “en contra de actos

---

<sup>22</sup> TREVIÑO Garza, Adolfo J. *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*. 2ª Edición, Editorial Porrúa México 1998, Editorial Porrúa. Pág. 128

<sup>23</sup> GOMEZ Lara Cipriano. Op. Cit. Pág. 145

<sup>24</sup> Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de derecho fiscal y finanzas públicas A.C. *Justicia Administrativa*, 1ª Edición, México 1987, Editorial Trillas. Pág. 141

administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales", disposición que bastaría para comprender todo tipo y modalidades de actos y decisiones administrativas limitadas territorialmente a las autoridades del Distrito Federal.

Asimismo, el artículo 23 fracción III, da competencia en materia fiscal, ya que lo especifica de la siguiente manera:

III.-De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una **obligación fiscal**, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal;

En principio, reiteramos que debemos dejar asentado en forma clara y para los efectos de la competencia del tribunal, que de los actos de los que puede conocer, no se requiere que se agote el principio de definitividad.<sup>25</sup> El artículo 29 de la LTCADF señala la optatividad de los recursos.

ARTICULO 29.- Cuando las leyes o reglamentos del Distrito Federal establezcan algún recurso u otro medio de defensa, será optativo para la persona física o moral agotarlo o intentar desde luego el juicio ante el Tribunal. Si está haciendo uso de dicho recurso o medio de defensa, previo el desistimiento correspondiente, podrá ocurrir a juicio ante el Tribunal. El ejercicio de la acción ante este Organismo Jurisdiccional, extingue el derecho para promover otro medio de defensa.

En el Código Financiero del Distrito Federal se establece que deben agotarse los recursos para impugnar ante el TCADF. Lo cual va en contra de la opcionalidad de los recursos a que se refiere al Art.29 de la LTCADF, implica para el autor González Cosío, un privilegio hacendario pues, en la materia más "sensible" significa no un aumento sino un debilitamiento de los medios de defensa de los particulares. Porque

---

<sup>25</sup> TREVIÑO Garza, Adolfo J. Op. Cit. Pág. 51

solo procede cuando se agoten los recursos y no permite a los particulares la opcionalidad a que se refiere al artículo 29 de la LTCADF.

La fijación de la competencia en la ley vigente se encuentra en el artículo 20 de la ley del tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal la cual señala la competencia de la Sala Superior.

### **1. Competencia de la Sala Superior:**

La competencia de la sala superior en la ley vigente se encuentra en el artículo 20 el cual se transcribe textualmente y se hacen algunas consideraciones al final.

#### Artículo 20 de LTCADF

- I. Fijar la Jurisprudencia del Tribunal;
- II. Resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas;
- III. Resolver las contradicciones que se susciten entre las sentencias de las Salas Ordinarias y Auxiliares;
- IV. Resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala Superior;
- V. Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los Magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros Magistrados, dentro de los plazos señalados por la Ley ;
- VI. Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados del Tribunal y, en su caso, designar al Magistrado que deba sustituirlos; y
- VII. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas del Tribunal, así como entre los Magistrados Instructores y Ponentes.

La sala superior es competente para establecer la competencia de acuerdo con la fracción I, esta jurisprudencia del tribunal se forma con cinco ejecutorias en un mismo criterio y cuando haya sido aprobada por 5 magistrados, la cual se vuelve obligatoria para la sala superior y las salas ordinarias. De acuerdo con el artículo 89, el cual fue reformado el 14 de diciembre de 1999.

De acuerdo con la fracción III la jurisprudencia señala competencia solo para conocer de las contradicciones de que se presenten entre resoluciones de las salas, lo cual significa que no analizan la sentencia en este caso específico.

Época: Primera

Instancia: Pleno, TCADF

**CONTRADICCIONES. COMPETENCIA DEL PLENO PARA CONOCER DE LAS.**

- La competencia del Pleno de este Tribunal en los términos de la fracción IX del artículo 19 de la Ley de la materia, se contrae exclusivamente al conocimiento de las contradicciones que se presenten entre resoluciones de Sala a Sala; sin que se surta para entrar al conocimiento de las existentes entre resoluciones dictadas por una misma.

Expediente de contradicción (CDN-2/71).

GODDF, abril 15 de 1973

También son competentes para conocer de la excitativa de justicia, para que los magistrados emitan su voto respectivo.

## 2. Competencia de las Salas del Tribunal.

La competencia de la salas del tribunal se encuentran en el artículo 23 de ley, la última adición fue en agosto de 2000.

La competencia de las salas es propiamente jurisdiccional. A ellas les corresponde en principio todas las funciones jurisdiccionales del tribunal que no estén atribuidas específicamente a la sala superior.<sup>26</sup>

Artículo 23 de la LTCADF

I. De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;

II. De los juicios en contra de los actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades;

III. De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal;

IV. De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

V. De los juicios en contra de resoluciones negativas ficta en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos;

---

<sup>26</sup> GONZÁLEZ Pérez, Jesús. Op. Cit. Pág. 366

- VI. De los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezca expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que éstas lo determinen;
- VII. De los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes;
- VIII. De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;
- IX. Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;
- X. De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal;
- XI. De las resoluciones que dicten negando a las personas físicas o morales la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- XII. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente; y
- XIII. De los demás que expresamente señalen ésta u otras leyes.
- XIV. La excepción a las competencias antes descritas será la Sala que de conformidad al artículo 2 de la presente Ley, su competencia sea exclusivamente la materia de uso de suelo.

La fracción I del artículo 23 señala la competencia de las salas contra los actos de la administración cuando se cause cualquier agravio. La fracción II del artículo mencionado señala la competencia contra actos de la administración cuando actúen como autoridades.

La fracción III del artículo 23, se refiere a la competencia en materia fiscal y es necesario destacar que procede contra resoluciones definitivas, es decir la determinación de un crédito fiscal solo se puede impugnar cuando sea un acto definitivo.

Se limita el objeto de la impugnación a los actos o resoluciones definitivas, los cuales ponen fin al procedimiento y se excluye la posible impugnación a los actos de trámite, los vicios en que incurran a la determinación de la obligación fiscal, se podrá alegar como infracción a las normas de procedimiento al impugnar el acto definitivo.

En este caso se engloban tres tipos de resoluciones. 1. Cuando se determine la existencia de una obligación fiscal. La primera cuando una autoridad fiscal determina que un particular es sujeto de determinado impuesto o de cualquier otra carga fiscal y desde ese instante, aun cuando no se fije su monto, nace el derecho de acudir ante

el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. 2. Las que fijen en cantidad líquida. El particular puede impugnar el requerimiento. 3. Las que den las bases para su liquidación. En este último la autoridad determina tan sólo las bases conforme a las cuales se decretara la obligación fiscal a cargo de los particulares.<sup>27</sup>

La fracción IV solamente obliga a la autoridad (administración) a contestar las promociones que hizo el particular a la misma. Es decir en este juicio solo se asegura la respuesta de la autoridad, independientemente del sentido que pueda tener la contestación, en todo caso si el particular esta inconforme con la resolución deberá interponer otro juicio.

La fracción V, VI, VII menciona la competencia en relación con la negativa ficta la analizaremos en la ampliación de la demanda.

La fracción VIII y IX nos dice que las salas son competentes para conocer el recurso de queja por incumplimiento de la sentencia y el recurso de reclamación ante resoluciones de trámite.

La autoridad puede iniciar un juicio cuando ha realizado un acto que haya generado derechos a favor de un particular y ese acto afecte a la hacienda pública. La autoridad no puede por su propia voluntad nulificar el acto por lo que necesita de un juicio que modifique el acto que realizó. Las salas son competentes para conocer de este juicio de acuerdo con la fracción X.

Este juicio es llamado de lesividad, el cual no puede darse arbitraria y discrecionalmente a voluntad de la autoridad, además de implicar una resolución favorable al particular, debe contemplar una lesión al interés público como consecuencia de una ilegalidad. Como consecuencia de tal ilegalidad, el acto debe ser modificado o dejado sin efectos.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> TREVIÑO Garza, Adolfo J. Op. Cit. Pág. 51 y 52

<sup>28</sup> SÁNCHEZ Pichardo, Alberto C. *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*. 1ª Edición, México 1997, Editorial Porrúa. Pág. 197

La fracción XI se refiere a la competencia de la sala para conocer de la responsabilidad civil de la administración. La fracción XII señala la optatividad del particular para acudir ante la sala u otra autoridad en caso de responsabilidad de la administración. La fracción XIII amplía su competencia a las que dispongan otras leyes.

Por ultimo la fracción XIV expresa que solamente una Sala será la competente para conocer del uso de suelo. En la reforma del 17 de agosto de 2000 se adicionó el último párrafo al artículo 23, la excepción a las competencias antes descritas será la Sala que de conformidad al artículo 2 de la presente Ley, su competencia sea exclusivamente la materia de uso de suelo.

El Reglamento Interior del TCADF señala como su competencia:

Artículo 2.- Corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el despacho de los asuntos que expresamente le confiere la Ley de la materia y demás ordenamientos legales aplicables.

Dentro de los ordenamientos que contienen disposiciones donde se ventilan conflictos con la Administración Pública del Distrito Federal y que se remiten al Juicio Contencioso Administrativo ante este Tribunal tenemos:

- Código Financiero
- Ley Ambiental del Distrito Federal
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
- Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal
- Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal
- Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal
- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal
- Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal
- Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal
- Reglamento de la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal
- Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, etc.

Cuando existen problemas de competencia se estará a lo dispuesto por el artículo 15 de la ley.

Art. 15. Los conflictos de competencia que se susciten entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y Tribunales de la Federación o de los Estados, se resolverán conforme a lo dispuesto por el artículo 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los que tengan lugar con otros Tribunales del Distrito Federal serán resueltos por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

## **CAPITULO SEGUNDO EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL**

### **1. El Contencioso Administrativo.**

El contencioso administrativo se considera un proceso que jurisdiccionalmente le corresponde al poder ejecutivo, el cual es un proceso que se desarrolla con fases análogas a los diversos juicios que se encuentran en el ordenamiento mexicano, al respecto mencionamos diversas concepciones.

El maestro Acosta Romero señala que el proceso administrativo es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas que tienen unidad entre si y buscan una finalidad que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.<sup>1</sup> El contencioso administrativo lo entendemos como sinónimo de proceso administrativo.

Para Castañeda Rivas y Cedillo Hernández, el concepto “contencioso administrativo” se refiere al proceso que se tramita para dirimir una controversia entre un particular y la administración pública. La pretensión del particular se funda en preceptos derivados del derecho administrativo con los cuales combate actos u omisiones.

Desde otro punto de vista el contencioso administrativo es un juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo o Poder Judicial, que tiene por objeto resolver una controversia suscitada entre un particular y una autoridad administrativa, como consecuencia de un acto o resolución dictada por esta última y que lesiona los derecho o intereses del primero.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> ACOSTA Romero, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo* (parte general) 4ª Edición, México 2003, Editorial Porrúa. Pág. 484

<sup>2</sup> SÁNCHEZ Gómez Narciso. Op. Cit. Pág. 569

De acuerdo con esta definición consideramos que el contencioso administrativo es un procedimiento o medio de defensa previsto en la ley, para conocer de las controversias entre el Estado y los particulares. Las definiciones anteriores de contencioso administrativo son conceptos generales para definirlo como un proceso. Dicho proceso es la defensa que tiene el particular en contra de los actos de autoridad, el hecho de llamarse contencioso administrativo no excluye lo fiscal que es una rama del derecho administrativo.

El proceso tributario esta formado con actos realizados ante un órgano jurisdiccional, con la finalidad de resolver un conflicto, entre la administración y el particular. Es la solución jurídica para resolver un conflicto. Este proceso termina con la sentencia que declara un derecho a favor de la parte que le asiste.

De acuerdo con el sistema actualmente en vigor en el ordenamiento mexicano, el contencioso administrativo puede dividirse en dos grandes sectores:

- En primer término determinados actos y resoluciones de la administración pública, tanto federal, como local, pueden impugnarse ante tribunales administrativos especializados y excepcionalmente ante los jueces ordinarios.
- Los restantes actos y resoluciones, al no admitir su impugnación ante dichos tribunales, deben combatirse a través del juicio de amparo de manera inmediata.<sup>3</sup>

Siguiendo la división anterior nosotros hablaremos específicamente de los actos y resoluciones seguidos por el tribunal especializado, que en nuestro caso se trata del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. El cual es el encargado de resolver las controversias que se suscitan entre los gobernado y autoridades del Distrito Federal.

---

<sup>3</sup> Diccionario Jurídico 2000

## **2. Procedencia.**

Es muy importante señalar los actos o resoluciones respecto a los cuales procede el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para acudir al Tribunal es necesario que exista un acto que considere el particular que viola alguna norma jurídica, lo trae como consecuencia la nulidad del acto de la autoridad que emitió un acto determinado.

La controversia fiscal, en la circunstancia que nos ocupa, en principio implica la violación de alguna disposición legal por parte de los contribuyentes o de la propia autoridad, encontrándonos, en este último caso, frente a la por demás explorada situación de encontrarse dicha autoridad en la simultaneidad de juez y parte.<sup>4</sup> La controversia fiscal a la que nos referimos en este sentido es la violación a las disposiciones procesales que se omiten y deben estar en la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que a nuestro punto de vista viola el principio de legalidad que es una garantía constitucional, a la cual nos abocaremos el último capítulo.

El contencioso fiscal se encuentra constituido por las controversias que se dirimen con motivo de pretensiones particulares en vista al reconocimiento de potenciales derechos, supuesta o realmente afectados por las autoridades tributarias, ventilándose ante tribunales administrativos.<sup>5</sup>

## **3. Aplicación Integradora del Código Fiscal de la Federación.**

El tema central de nuestro trabajo está basado precisamente en la aplicación integradora del Código Fiscal de la Federación, sabemos que los actos de la autoridad deben estar regulados por la ley, pero que pasa en los casos que no se encuentran debidamente contemplados, entonces existe una laguna en la ley, el juez debe realizar una labor de integración y no aplicar otra ley de manera directa.

---

<sup>4</sup> DE LA CUEVA, Arturo. *Derecho Fiscal*, México 1999, Editorial Porrúa. Pág. 212

<sup>5</sup> DE LA CUEVA, Arturo. Op. Cit. Pág. 228

La administración siempre debe ajustar sus actos a las normas jurídicas que regulen su actividad; sin embargo, en ocasiones no cumple con estos requisitos, ya sea por inexacta aplicación de la ley, ya por su indebida interpretación o, incluso, por arbitrariedad.<sup>6</sup>

Empero si el juzgador no encuentra las normas adecuadas, debe encontrar una solución, por lo tanto debe realizar una labor de integración del derecho. En el caso que nos ocupa específicamente en torno a la figura procesal de Ampliación de la Demanda, como caso de procedencia de la misma, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, solo menciona el caso de negativa ficta, y entonces nos preguntamos ¿Que sucede en los casos que se trate de impugnar el caso de ilegalidad de una notificación por parte de la autoridad? (En las legislaciones de los Estados y en el Código Fiscal sí se señala como causa de ampliación). En tal supuesto el juzgador deberá resolver porque esa es su labor dentro del proceso y de ese modo, dejara de ser intérprete y se convertirá en legislador, como expone el autor Máximo Pacheco.

De acuerdo al párrafo que antecede el Juzgador es el intérprete que debe investigar, debido a que existe una laguna en la ley. Cuando se encuentra en un caso específico como la ilegalidad de una notificación, debe encontrar la legislación aplicable para solucionar el problema: pero debido a que no existe en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, nos encontramos en primer lugar que se debe realizar una integración de la ley porque la referida figura procesal de ampliación de la demanda esta regulada de manera insuficiente, lo que podría traducirse en una Justicia Incompleta en contravención al artículo 17 Constitucional, el cual analizaremos en el último capítulo.

Actualmente, con la entrada en vigor a partir del primero de enero de dos mil seis, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se derogó el Título VI del Código Fiscal de la Federación y los artículos que comprenden del 197 al 267

---

<sup>6</sup> QUINTANA Valtierra, Jesús y Rojas Yañez, Jorge. *Derecho Tributario Mexicano*. 4ª Edición, México 1999, Editorial Trillas. Pág. 307.

del citado ordenamiento legal, por lo que las leyes que remitan a esos preceptos se entenderán referidos a los correspondientes de Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo segundo transitorio de la referida ley.

#### **a) Integración de la Ley.**

Ahora bien para entender lo que es la integración que debe realizar el Juzgador, esta se define de la siguiente manera:

La **integración** consiste en colmar una laguna existente en la ley, mediante la búsqueda de la norma aplicable al caso.<sup>7</sup> La integración es necesaria para una correcta aplicación de las normas de derecho procesal tributario o derecho en general. De acuerdo a su definición, la integración de la ley se debe aplicar para la ampliación de la demanda en el Procedimiento Contencioso Administrativo ante el TCADF, porque existe una completa omisión para su correcta aplicación.

La **integración** consiste en suplir la omisión o insuficiencia de la ley, elaborando una norma para resolver el problema planteado. En general, el tema relativo a la integración de la ley fiscal ha sido muy debatida, sobre todo en el Derecho Tributario, pues se ha sostenido que en esta disciplina no existen lagunas o vacíos legales, toda vez que lo que no está en la ley simplemente no está permitido.<sup>8</sup>

El autor Francisco Cárdenas, define la integración como una omisión en la ley. Ahora bien, aún cuando es el derecho fiscal de aplicación estricta respecto a la determinación de la obligación fiscal o administrativa, sin embargo acepta cualquier tipo de interpretación en lo que respecta a la materia procesal. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala lo siguiente:

---

<sup>7</sup> MARGAIN Manautou, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario*. 10ª Edición, México 1991, Editorial Porrúa. Pág. 150 Cita de Dr. Luis. Pirugina. "La interpretación de la leyes tributarias", Revista ICSEA, Número 11, Pág. 39.

<sup>8</sup> CARDENAS Elizondo, Francisco. *Introducción al Estudio del Derecho Fiscal*. 2ª Edición México 1997, Editorial Porrúa. Pág. 215

Octava Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación VII, Marzo de 1991  
Página: 126 Tesis Aislada Materia(s): Administrativa

**CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, INTERPRETACION ESTRICTA DE SUS PRECEPTOS, NO OPERA TRATANDOSE DE DISPOSICIONES DE CARACTER PROCESAL.**

Si bien es verdad que el artículo 5o. del Código Tributario Federal, señala que las disposiciones fiscales son de **aplicación estricta**, también lo es que se refiere a las normas en las que se establezcan cargas a los particulares; esto es, al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa; situación que no acontece cuando el tema a dilucidar sea el relativo a la personalidad, porque el actor no anexe a su instancia copias para las partes del documento con que la acredita; es decir, aspecto puramente procesal y no de derecho sustantivo; por el contrario, el precepto en comento, prevé la posibilidad de interpretar las normas fiscales, con excepción de las señaladas en su primer párrafo, aplicando cualquier método de interpretación jurídica. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

En consecuencia las normas de carácter fiscal pueden ser interpretadas mediante cualquier método, respecto al procedimiento incluso se puede realizar una labor de integración, para que el juzgador esté en posibilidad de emitir una resolución.

Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Apéndice (actualización 2002) Tomo III, Administrativa, Jurisprudencia SCJN Página: 61 Tesis: 33 Jurisprudencia

**CONTRIBUCIONES. LAS DISPOSICIONES REFERENTES A SUS ELEMENTOS ESENCIALES, AUNQUE SON DE APLICACIÓN ESTRICTA, ADMITEN DIVERSOS MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN PARA DESENTRAÑAR SU SENTIDO.-**

El hecho de que el legislador haya establecido que las disposiciones fiscales que prevén elementos esenciales, como son sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de una contribución y las excepciones a ésta, son de **aplicación estricta**, no significa que el intérprete no pueda acudir a los diversos métodos que permiten conocer la verdadera intención del creador de aquellas disposiciones, cuando de su análisis literal en virtud de las palabras utilizadas, sean técnicas o de uso común, se genere incertidumbre sobre su significado, ya que el efecto de lo ordenado por el legislador es obligar a aquél a que realice la **aplicación estricta** de la respectiva hipótesis jurídica única y exclusivamente a las situaciones de hecho que coincidan con lo previsto en ella, una vez desentrañado su alcance.

### **b) Analogía como método de Integración de la Ley.**

Principalmente cuando nos encontramos ante una omisión en la ley a casos no previstos se realiza la integración a través de la analogía. La analogía puede ser de dos tipos que son iuris y legis.

La definición es la siguiente para el autor Germán Cisneros la **analogía**: Es un procedimiento comparativo, es también un razonamiento comparativo de carácter lógico. Este procedimiento comparativo puede ser utilizado para interpretar la ley o para integrarla. La analogía juris toma como base disposiciones análogas y extrae principios de ellas y se aplican a casos análogos, de ahí su carácter integrador.<sup>9</sup>

El método analógico más que constituir un método de interpretación y aplicación de la Ley habrá que entenderlo como un método de integración de las normas jurídicas.<sup>10</sup> Estamos de acuerdo que la analogía se usa para integrar la ley.

La analogía **iuris**, es denominada de integración, en estos casos la norma se extiende a casos no contemplados por la norma jurídica sujeta a interpretación lógica, y de ella o ellas se obtienen principios jurídicos que se extienden a un nuevo caso.<sup>11</sup>

Para el autor Cisneros Farías, la analogía **legis** y la aplicación supletoria de la ley. En la aplicación de la analogía legis, bajo este procedimiento de interpretación de la ley, la ley existe, sólo que el caso no está previsto de manera específica y detallada. Hay entonces una aplicación intensiva de la ley por la ley misma para casos de semejanza esencial.

En la analogía **juris**, el caso existe pero no está presente en una ley, es decir, no hay ley aplicable al caso concreto, entonces las leyes o leyes análogas de la materia u otras materias, en las cuales el caso está previsto o en casos ya resueltos en que se aplicaron ciertas leyes, ahora al obtenerse principios generales se aplican de manera extensiva al caso no previsto, es decir por integración.

Fases de creación de la **analogía juris**:

---

<sup>9</sup> CISNEROS Farías, Germán. *La Interpretación de la Ley*. 3ª Edición, México 2000, Editorial Trillas. Pág. 122

<sup>10</sup> JIMENÉZ González, Antonio. *Lecciones de Derecho Tributario*. 3ª Edición, México 1991, Editorial ECASA Ediciones Contables y Administrativas. S. A. de C. V. Pág. 129

<sup>11</sup> CISNEROS Farías, Germán. Op. Cit. Pág. 44

1. Se presenta un caso no previsto en la ley. Hay entonces una laguna o vacío legal.
2. el juzgador actúa como si fuera el legislador y procede a integrar esa laguna, elaborando un principio jurídico, aplicable al caso concreto.
3. El principio jurídico elaborado por el juzgador lo obtiene de:
  - a) multiplicidad de legislaciones vigentes relacionadas con el caso, puede obtener el principio.
  - b) Casos análogos ya resueltos por el propio tribunal, puede obtener el principio.
  - c) Las resoluciones de otros tribunales para casos análogos.
4. Obtenido el principio jurídico por **analogía juris**, lo integra al caso concreto.

### **c) Aplicación de la Ley.**

Para entrar en análisis de la integración del derecho es necesario saber qué se entiende por aplicación, lo cual se puede definir de la siguiente manera: Por aplicación del derecho se entiende el razonamiento que realiza el juez para encontrar la norma que resuelva el caso concreto.<sup>12</sup>

Para la aplicación es necesario llevar una secuencia que consiste primeramente en buscar la norma aplicable, interpretarla, adecuarla al caso real y por último si no existe norma se debe realizar la integración.

La **aplicación del derecho procesal administrativo** se traduce en las operaciones siguientes:

- a) Llegar a la norma aplicable al caso concreto. Lo que implica encontrar la disposición reguladora del supuesto de hecho con que nos enfrentamos, fijar los límites de su eficacia y eliminar los problemas que puedan surgir de un concurso de normas en torno al mismo supuesto.
- b) Elegida la norma, ha de indagarse su sentido y alcance, interpretándola.

---

<sup>12</sup> MÁRQUEZ Gómez, Daniel. *Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en la Administración Pública*. 1ª Edición, México 2002, Editorial UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. Pág. 45

- c) Una vez interpretada, ha de ser actuada, realizada, proyectada en la vida social.
- d) Y, en su caso, si faltara norma directamente aplicable, si no existiera regulación adecuada, habrá de llenarse la laguna mediante una actividad de integración.<sup>13</sup>

Lo anterior señala la elección, interpretación, actuación e integración como las cuatro fases de la aplicación del derecho procesal administrativo. La ampliación de la demanda se encuentra en la última fase que es la integración porque no existen normas que interpreten y especifiquen dicha figura.

La primera operación para aplicar las normas de derecho procesal administrativo es la elección, esto es, determinar entre las normas del derecho procesal administrativo la que es aplicable a un supuesto concreto. Naturalmente la determinación de la norma aplicable habrá de hacerse en atención al supuesto hecho de la misma. Se trata de una tarea complicada en la mayor parte de los casos que consiste en examinar las distintas normas, a fin de verificar cuál de ellas contempla el problema planteado.<sup>14</sup>

Se debe de empezar por buscar la norma entre la multitud de disposiciones que pudieran regular la cuestión planteada. Puede ocurrir que la norma no exista, o al menos que no exista norma directamente aplicable. Lo que obliga a una operación de integración. Nos encontramos en el último supuesto de la aplicación del derecho procesal administrativo, porque no existe una norma directamente aplicable, por lo tanto no enfrentamos a una laguna jurídica

Dentro de los principios que existen en la aplicación del derecho se considera la interpretación y la integración. Para Márquez Gómez la **interpretación** consiste en desentrañar el sentido de una expresión jurídica y por **integración** identificar las lagunas o contradicciones que existen en una ley para colmarlas. Consideramos que

---

<sup>13</sup> GONZÁLEZ Pérez, Jesús. Op. Cit. Pág. 73

<sup>14</sup> GONZÁLEZ Pérez, Jesús. Ídem

existe una laguna jurídica en la ampliación de la demanda a dicho ordenamiento LTCADF, por lo tanto hay que realizar una integración de la figura procesal que nos ocupa, o en su defecto se debe realizar una reforma que contemple los supuestos que se manifiestan en el C.F.F. y legislaciones de los Estados, para la procedencia de la ampliación de la demanda.

#### **d) Interpretación de la Ley.**

Para poder aplicar una ley es necesario interpretarla, la integración y aplicación de la ley fiscal esta permitida en el ámbito local, en el artículo 36 del Código Financiero Del Distrito Federal.

ARTICULO 36.- Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalen excepciones a las mismas, así como las que fijen las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho común, cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho público.

La aplicación estricta de las normas fiscales, considera que sus normas solo son aplicables a las hipótesis claramente previstas por el legislador, sin que de ninguna manera se pueda extender a través de razonamientos lógicos y de aplicaciones analógicas, a casos no expresamente previstos por la misma. En el caso de las normas procesales de carácter fiscal en el ámbito federal es aplicable cualquier método de **interpretación**, mas no de **integración** que son cosas distintas. En la ley del Contencioso Administrativo del Distrito Federal menciona como supletorio el Código Fiscal de la Federación pero esto no significa que se puedan aplicar sus normas de manera directa sobre casos no previstos. Es decir que los actos sobre los cuales se pretende aplicar supletoriamente el C.F.F. deberá de existir cuando menos la figura o acto sobre el cual se pretenda llenar alguna laguna o vacío en la ley. La mejor solución al problema planteado deberá ser una reforma a las normas procesales tributarias locales de forma general en la que se señalen los casos específicos que conformen los supuestos de ampliación de la demanda.

La función de integración del Derecho, se realiza cuando no se encuentra una solución al caso concreto, por lo tanto el juez se ve obligado a investigar la creación y sus fines, como si fuera un legislador.<sup>15</sup>

Las leyes tributarias deben interpretarse en forma estricta, al considerar que sus normas restringen o limitan los derechos de los particulares. Cuando no existe legislación aplicable al caso concreto, el juzgador no puede interpretar la norma, porque ésta no existe, por lo que debe realizar una labor de integración de la misma.

Las interpretaciones de las normas pueden ser genéricas y específicas. Las primeras son llamadas *interpretatio juris* y las segundas *interpretatio legis*. La *interpretatio juris* indaga el principio jurídico que se encuentra latente en todo un sistema legislativo, en un orden jurídico dado, para aplicarlo a un caso que no se encuentra expresamente contemplado. En estos casos también se habla de **integración** de la ley. En tanto, la *interpretatio legis* indaga el significado de una disposición específica, que indudablemente concierne a un determinado caso, deduciendo las consecuencias que se abstraen de manera analógica para el caso concreto. En estos casos se habla de interpretación restrictiva o interpretación lógica de la ley.<sup>16</sup>

Es aquí precisamente donde el C.F.F. cumple una labor de integración porque al no existir disposiciones en la L.T.C.A.D.F. sobre los supuestos de la ampliación de la demanda se deben buscar las normas que los rigen en dicho Código fiscal de la Federación y se adecuen al caso concreto.

---

<sup>15</sup> Cuando el juez llamado a resolver una controversia descubre que las reglas interpretativas son impotentes para ofrecerle la pauta de solución que busca, tiene, para cumplir su misión específica que formular la norma aplicable al caso o lo que es lo mismo, debe dejar de ser intérprete para asumir un papel muy semejante al del legislador. Lo primero que el intérprete ha de investigar es si en el ordenamiento legal a que se haya sometido existen o no reglas generales de integración. MAXIMO Pacheco, G. *Teoría del Derecho*. 4ª Edición, Chile 1990. Editorial Jurídica de Chile. Pág. 410

<sup>16</sup> CISNEROS Farías, Germán. Op. Cit. Pág. 44

### **e) Aplicación Supletoria de la ley.**

La supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con principios generales contenidos en otras leyes. Aunque la supletoriedad de usos, costumbres y principios procede en cualquier instancia, siempre que no afecten el orden público, la supletoriedad de leyes generalmente se aplica mediante referencia expresa de un texto legal que la reconoce.<sup>17</sup>

Cuando para la aplicación supletoria de la ley exista un vacío en la misma, en este caso se debe realizar una integración, porque no existe una norma aplicable al caso.

La aplicación supletoria del Código Fiscal de la Federación en relación al proceso que se ventila ante el Tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito Federal es de forma integradora y al respecto el artículo 25 de la LTCADF menciona lo siguiente:

Los juicios que se promuevan ante el Tribunal se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala esta Ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en materia fiscal al Código Financiero del Distrito Federal. Y en su caso al Código Fiscal de la Federación en lo que resulten aplicables.

Podrá acudirse a la supletoriedad en cuanto no se oponga a lo que la propia ley del tribunal establezca. Este es un principio esencial para la aplicación supletoria de la ley.

Estamos de acuerdo con el autor Daniel Diep, menciona que la supletoriedad sólo es aplicable cuando no vaya en contra de la propia naturaleza del derecho fiscal.<sup>18</sup> De tal forma que si opera la supletoriedad a la ampliación de la demanda, pero consideramos que si no esta regulada por preceptos específicos, lo que habrá de realizar el juzgador es una labor de integración.

---

<sup>17</sup> Diccionario Jurídico 2000

<sup>18</sup> DIEP Diep, Daniel. *Fiscalística*. 2ª Edición, México 2002, Editorial PAC. Pág. 572

También señalamos que si la aplicación del Código Fiscal del Federación debe ser para complementar las disposiciones de la Ley del Tribunal, en este caso específico no complementa sino que crea la figura de la ampliación, ya que la ley del tribunal solo menciona que se podrá ampliar la demanda en caso de negativa ficta, pero no señala los requisitos ni el procedimiento que se debe realizar a esta figura en particular. De conformidad a lo anterior, es factible la supletoriedad del Código Fiscal de la Federación, en cuanto a los requisitos y el procedimiento para la ampliación de la demanda para el caso de negativa ficta, mas no así para establecer la ampliación de la demanda en supuestos diversos a dicha negativa ficta, no previstos por la LTCADF.

Amparo directo 320/95. María Celia Salcido Herrera y otras. 17 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Manuel Campuzano Medina. Secretario: David Fernando Rodríguez Pateén.  
Novena Época  
Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: III, Abril de 1996 Tesis: IV.2o.8 K Página: 480

**SUPLETORIEDAD DE UNA LEY A OTRA. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.** Los requisitos necesarios para que exista supletoriedad de una ley respecto de otra, son a saber: 1.- Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente y señale la ley aplicable; 2.- Que la ley a suplirse contenga la institución jurídica de que se trata; 3.- Que no obstante la existencia de ésta, las normas reguladoras en dicho ordenamiento sean insuficientes para su aplicación al caso concreto que se presente, por falta total o parcial de la reglamentación necesaria, y 4.- Que las disposiciones con las que se vaya a colmar la deficiencia no contraríen las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una ley en otra.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

De ese modo la supletoriedad será factible si se aplican normas previstas en otros cuerpos normativos para complementar las disposiciones de la propia ley, razón por la cual esta aplicación debe ser armoniosa, esto es, no puede operar la supletoriedad cuando las normas que se pretende aplicar entren en contradicción con normas de la propia ley que se sule.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> CASTAÑEDA Rivas Cesar, et. al. Op. Cit. Pág. 191

Época: Segunda Instancia:  
Sala Superior, TCADF  
Tesis: S.S./J. 24

**PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. APLICACION SUPLETORIA DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN EL.-** Los juicios en materia fiscal que se promuevan ante este Tribunal, se sustanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala la Ley de la Materia. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a dicho ordenamiento, se aplicará supletoriamente el Código Fiscal de la Federación, atento a lo dispuesto en el artículo 24 de la ley que rige a este Órgano Jurisdiccional.  
G.O.D.D.F., diciembre 3, 1990

El Poder Judicial de la Federación ha determinado para la procedencia de la supletoriedad lo siguiente:

Novena Época Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: V, Enero de 1997 Tesis: I.3o.A. J/19  
Página: 374

**SUPLETORIEDAD DE LEYES. CUANDO SE APLICA.** La supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes. Cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones. La supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación la establece. De esta manera, la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general. El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración, y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijan los principios aplicables a la regulación de la ley suplida; implica un principio de economía e integración legislativas para evitar la reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

#### **f) Ampliación de la Demanda en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.**

Puede ocurrir que la norma que se pretende aplicar no siempre es clara y precisa, sino que muchas veces resulta oscura, o no tiene el alcance que se le quiere dar, o su expresión es diversa a la intención del autor. El artículo 51 de la ley del tribunal,

es una norma que se encuentra estrechamente ligada a estas deficiencias, porque como lo hemos señalado no especifica la forma de su tramitación por lo tanto no es clara ni precisa, asimismo, no menciona otro caso de ampliación que no sea la negativa ficta por lo que consideramos que su alcance queda restringido.

La búsqueda de la norma para resolver una cuestión surgida en un proceso administrativo puede llevarnos al resultado de que no exista norma legal escrita directamente aplicable. Estaremos ante una laguna de la legislación procesal administrativa, lo que obligará al intérprete a una actividad de integración del ordenamiento, llenando el vacío legislativo.<sup>20</sup>

Es el caso la ampliación de la demanda, en supuestos distintos a la negativa ficta, pues, se aplicaría de forma directa el Código Fiscal de la Federación, sin embargo destaca que se puede aplicar, siempre y cuando no se oponga a la ley del Tribunal. En tal caso la ampliación de la demanda en el Código Fiscal de la Federación señala un término de 20 días para su presentación y en la ley del Tribunal señala 15 días en donde existe una notoria contradicción.

De ese modo, si la Sala del TCADF, aun tratándose de supuestos distintos a la negativa ficta, que requieran una ampliación a la demanda y se encuentre imposibilitada y se encuentre imposibilitada la Sala para establecerla, al no existir norma que la prevea, de aplicarse supletoriamente el Código Fiscal de la Federación y ahora la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tal actuación se forma más en integración de la ley que si la prevé (LFPCA) a la que no lo hace (LTCADF), porque la ampliación de la demanda prevista por la Ley del Tribunal no contempla tal figura en supuestos distintos a la negativa ficta, siendo que la aplicación supletoria del Código Fiscal de Federación debe ser para complementar una figura prevista y no para crear una figura procesal.

Sin embargo se hace notar el criterio reciente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido al respecto en el sentido de la supletoriedad del Código Fiscal de la Federación a la Ley del Tribunal lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mediante la jurisprudencia siguiente:

---

<sup>20</sup> GONZÁLEZ Pérez, Jesús. Op. Cit. Pág. 86

Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Enero de 2007 Página: 492 Tesis: 2a./J. 198/2006 Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 197 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE A LA LEY RELATIVA.**

El citado precepto establece la posibilidad de que los contribuyentes hagan valer en el juicio de nulidad conceptos de impugnación no planteados en el recurso, así como argumentos ya esgrimidos ante los órganos de la administración pública, conforme al principio de litis abierta. Por otra parte, el artículo 25 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal señala que a falta de disposición expresa en ese ordenamiento, será supletorio en materia **fiscal** el **Código** Financiero del Distrito Federal y, en su caso, el **Código Fiscal** de la Federación en lo que resulten aplicables, mientras no se opongan a lo que prescribe aquella Ley. Ahora bien, si se considera que el **Código** Financiero del Distrito Federal se ocupa de regular aspectos relativos a la actividad programática para el logro del desarrollo financiero del Distrito Federal, es decir, la forma y plazos para la elaboración de la Ley de Ingresos y del anteproyecto del Presupuesto de Egresos; las reformas a sus disposiciones tributarias; el tipo de ingresos tributarios y no tributarios necesarios para cubrir los gastos públicos; la manera en que administrará sus ingresos y en que realizará sus erogaciones; la forma en que contabilizará las operaciones financieras y el modo en que presentará la cuenta pública anual ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y toda vez que su Libro Sexto, Título Segundo, relativo al procedimiento administrativo, se refiere exclusivamente a la interposición y al desarrollo de los recursos de revocación, de oposición administrativa, de ejecución y de impugnación de notificaciones, contemplados en los artículos del 690 al 696, y cuya finalidad es combatir los diferentes actos de las autoridades administrativas, cuando los particulares consideren que se han lesionado sus derechos; se advierte que este ordenamiento no prevé la existencia de un juicio contencioso en el que se establezca un procedimiento autónomo planteado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el que los particulares puedan dirimir un conflicto de intereses; por tanto, resulta evidente que dicho **Código** Financiero no es aplicable supletoriamente respecto del procedimiento contencioso regulado en el Título Segundo de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sobre todo si se toma en cuenta que la **supletoriedad** prevista en el citado artículo 25 no hace una distinción respecto del aspecto material del procedimiento correspondiente, esto es, no establece que la **supletoriedad** ahí señalada se refiere única y exclusivamente al elemento sustantivo del juicio instaurado, por lo cual es claro que la **supletoriedad** de mérito también incluye la materia adjetiva del juicio contencioso concreto. Por lo tanto, sobre este tema debe atenderse supletoriamente al artículo 197 del **Código Fiscal** de la Federación, máxime si se toma en cuenta que su contenido no contraviene alguna de las normas o principios que rigen el procedimiento contencioso en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

#### 4. Fases del proceso.

El juicio que se lleva a cabo en el TCADF es completamente un proceso. Todo proceso se divide en fases para tener una secuencia, que permite llevar el proceso desde su inicio hasta su terminación. De tal forma que las fases son la que se desarrollan dentro del proceso contencioso administrativo, el cual tiene sus particularidades, pero tiene las mismas fases que todos los procesos.

Para el maestro Carlos Arellano García las fases las clasifica en: 1. Fase o etapa de planteamiento. 2. Fase o etapa de prueba. 3. Fase o etapa de alegato. 4. Fase o etapa de resolución definitiva. 5. Fase o etapa de ejecutorización...<sup>21</sup>

El maestro Ovalle Fabela señala:

- 1) La etapa expositiva o postulatoria.
- 2) La etapa probatoria o demostrativa.
- 3) La etapa conclusiva
- 4) Etapa de impugnación
- 5) Etapa de ejecución procesal.<sup>22</sup>

Para Gómez Lara todo proceso se divide en dos grandes etapas que son la instrucción y juicio.

Etapas de la instrucción:

- a) Etapa Postulatoria
- b) Etapa Probatoria
- c) Etapa preconclusiva.

Juicio: Etapa en que pronuncia o dicta la sentencia.

La clasificación idónea, para señalar las fases o etapas del proceso. El proceso que se realiza ante el TCADF se realiza en dos etapas que son la **instructiva y la resolutive**. La etapa de instrucción comprende las fases postulatoria, probatoria y preconclusiva. La etapa resolutive comprende la sentencia y se agrega la fase de impugnación y la fase de ejecutorización.

---

<sup>21</sup> ARELLANO García, Carlos. *Teoría General del Proceso*. 13ª Edición, México 2004, Editorial Porrúa. Pág. 18

<sup>22</sup> OVALLE Fabela, José. *Teoría General del Proceso*. 5ª Edición, México 2001, Editorial OXFORD. Pág. 191 y 192.

### **a) Fase Postulatoria.**

La fase *postulatoria* se inicia con la presentación de la demanda; en ella la parte actora plantea sus pretensiones y la demandada sus resistencias.<sup>23</sup> La presentación de la demanda se traduce en el ejercicio de la acción en contra los actos de la autoridad, en este fase se da inicio al proceso.

Señala Carnelutti que la apertura del proceso es una introducción en el sentido de que alguien llama a la puerta del juez y le pide justicia, señala que en derecho civil se trata de demandas opuestas en donde el actor demanda que se condene al demandado a pagarle la deuda o devolverle; el demandado pide que sea rechazada la pretensión del actor.<sup>24</sup> Lo anterior ocurre de manera similar en el contencioso administrativo donde el particular pide a la nulidad de un acto de autoridad y a su vez la autoridad pide la ratificación del mismo.

### **b) Fase probatoria.**

En la fase *probatoria* las partes ofrecen sus pruebas; el juzgador las admite y ordena su desahogo. En el contenciosos administrativo no hay una división tajante de esta fase, como sucede en el proceso civil, toda vez que desde que se presentan la demanda y la contestación, las partes deben ofrecer las pruebas, y en los autos en los que se tenga, por presentada la demanda o su contestación, el magistrado instructor admite o desecha las pruebas de los contendientes. Para que no existan violaciones al procedimiento se debe ser vencido en el proceso, por lo tanto la autoridad y el gobernado tienen el derecho de presentar las pruebas que consideren necesarias para confirmar el acto por parte de la autoridad o declarar nulo el acto a favor del particular.

---

<sup>23</sup> LUCERO Espinosa, Manuel. *Teoría y practica de lo contencioso administrativo ante el tribunal fiscal de la federación*. 2ª Edición, México 1992, Editorial Porrúa. Pág. 30

<sup>24</sup> CARNELUTTI, Francesco. *Como se hace un proceso*. 2ª Edición, Tercera reimpresión, Bogota Colombia 2002, Editorial Themis. Pág. 93 y 97

### **c) Fase preconclusiva**

El autor Lucero Espinosa Manuel, expone que en la fase *preconclusiva* las partes formulan sus alegatos. De acuerdo con lo expuesto, la instrucción es una etapa del proceso que consiste en el conjunto de actos procedimentales de las partes, de los terceros y del juzgador, que son indispensables para que el proceso se encuentre en estado de dictar sentencia. Con el cierre de instrucción culmina la primera etapa del procedimiento.

### **d) Fase Resolutiva.**

Resolución. Aquí en esta etapa el juzgador realiza, para emitir su fallo, un mecanismo de razonamiento, que se denomina juicio lógico, porque para llegar a la verdad realiza una operación de tal naturaleza, en la que la premisa mayor estará representada por los preceptos legales que las partes invocan como fundamento de sus pretensiones, la menor, por los razonamientos que las mismas esgrimen y, la conclusión, por la consideración a la que llegó el juzgador.<sup>25</sup> La fase resolutiva principalmente se conforma de la sentencia la cual debe estar conformada de manera lógica. Es la conclusión a la que llega el juez como una parte del proceso el cual debe ser imparcial.

### **e) Fase de impugnación.**

Es aquella en que la parte interesada exige la revisión y retoma el proceso ante el tribunal superior o de alzada. En esta fase se habilita la posibilidad de que la parte afectada solicite someter a un nuevo examen el asunto decidido en la sentencia.<sup>26</sup> Esta fase es opcional para las partes, quienes pueden hacer uso de ella o quedarse conformes con la sentencia y no realizar ningún medio de impugnación. Cuando alguna de las partes considera que existen violaciones al procedimiento y la sentencia no fue emitida conforme a lo dispuesto por la ley, se puede impugnar para revocar, modificar o en su defecto que se confirme dicha sentencia.

---

<sup>25</sup> LUCERO Espinosa, Manuel. Op. Cit. Pág. 32

<sup>26</sup> Cita de Leonardo Pietro Castro y Ferrandiz, Derecho Procesal Civil. Madrid, Tecnos, Tomo I, Pág. 250. SANTOS Azuela, Héctor. *Teoría General del Proceso*. México 2001, Editorial Mc Graw Hill. Pág. 125

## **f) Fase de ejecutarización.**

Tiene lugar cuando, ante el incumplimiento de la sentencia de condena, la parte vencedora solicita al juzgador que dicte las medidas pertinentes para lograr la ejecución forzosa de dicha sentencia, aún en contra de la voluntad de la parte vencida.<sup>27</sup>

### **5. De los términos, plazos y notificaciones.**

Términos procesales son aquellos espacios de tiempo, dentro de los cuales se deben realizar determinados actos para que valgan dentro del proceso.

Diferencia entre término y plazo. Término es el momento en que debe realizarse algo, es una fecha fija; plazo es el espacio de tiempo en que puede realizarse, sin embargo puede afirmarse que nuestra legislación los toma como sinónimos.<sup>28</sup>

Tenemos que las notificaciones personales deben realizarse a las autoridades cuando se trate de los siguientes casos:

- Escrito inicial de demanda
- Tratándose de resoluciones definitivas

En caso de personas físicas y morales:

- Tratándose de la primera notificación en el juicio.
- Resolución definitiva
- Si dejaren de actuar las partes por más de 70 días.

Emplazamiento: es el llamamiento a juicio a una persona física o jurídica, para que comparezca a contestar una demanda, advirtiéndole, las consecuencias en caso de omisión. Es la forma como se hace conocer al demandado que existe una

---

<sup>27</sup> OVALLE Fabela, José. Op. Cit. Pág. 192

<sup>28</sup> KELLEY Hernández, Santiago Alfredo. *Teoría del Derecho Procesal*. 1ª Edición, México 1998, Editorial Porrúa. Pág. 110

reclamación en su contra y que puede defenderse.<sup>29</sup> Mencionamos el emplazamiento porque es parte esencial del proceso a través de la cual se da cumplimiento a la garantía de audiencia, porque esta notificación sujeta al demandado al juicio.

Las resoluciones deberán ser notificadas personalmente, dentro del tercer día a que sean emitidas, por lista al día siguiente que se pronunció, o por correo certificado, la pieza postal será depositada al día siguiente.

Las partes deben señalar en su primer escrito que presenten ante el Tribunal, domicilio en el Distrito Federal, para que se puedan realizar las notificaciones personales y señalar en su caso el cambio de domicilio. Por lo tanto, sino se cumple con este requisito las notificaciones se harán personalmente en el Tribunal, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que se haya dictado la resolución, o por lista que se pondrá en un lugar visible del tribunal a las trece horas.

Las notificaciones a las autoridades se harán a sus representantes personalmente si se presentan en el Tribunal o en la sede de sus respectivas oficinas y por correo certificado con acuse de recibo. Recordemos que la notificación de una resolución es personal.

Las personas físicas o morales se notifican de igual manera personalmente, por correo certificado con acuse de recibo cuando sea la primera notificación; asimismo, cuando sea una resolución definitiva, si se deja de actuar por más de setenta días y cuando se considere un caso urgente o haya motivo para ello. En cualquier otro caso las notificaciones se harán en el Tribunal si se presentan personalmente dentro de las veinticuatro horas a que haya dictado la resolución o por lista la cual será fijada en un lugar visible a las trece horas en el tribunal.

Las notificaciones surtirán efectos a partir del día siguiente al en que sean hechas. Es importante porque a partir del día siguiente a que surtan efectos las notificaciones comenzarán a correr los términos. Asimismo, los términos se contarán por días

---

<sup>29</sup> KELLEY Hernández, Santiago Alfredo. Op. Cit. Pág. 106

hábiles. Cabe destacar que el computó de los 15 días para la presentación de la demanda, es a partir del día siguiente de la notificación del acto impugnado y no del día siguiente en que surta efectos dicha notificación.

Las notificaciones serán nulas si no se realizan conforme a la reglas establecidas, las partes afectadas podrán pedir su nulidad ante la Sala que conoce del asunto antes de que se pronuncie sentencia. Si se declara la nulidad se repondrá el procedimiento a partir de la notificación irregular. La notificación omitida o irregular se entenderá por realizada a partir del momento en que se haga sabedor, si no promueve su nulidad.

## **6. Partes en el juicio.**

Las partes en el juicio o proceso son aquellas que se ven afectadas o a quienes las representan, las partes son sujetos procesales. Las partes son las personas que intervienen en el proceso.

Por parte actora debemos entender los “sujetos titulares de la acción”, parte son los sujetos que reclaman una decisión jurisdiccional respecto a la pretensión que en el proceso se debate.<sup>30</sup>

Parte formal: es la que actúa a nombre y representación de los intereses de otra persona, por lo cual, sin estar afectada directa o concretamente por la resolución que decida la controversia, tiene facultades para impulsar el procedimiento con el propósito de obtener una sentencia o solución que si afecte de manera directa a la parte material.<sup>31</sup>

Parte material es a quien afecta de manera directa el resultado del juicio, afectación que puede ampliar, restringir o declarar algún derecho u obligación respecto de su esfera jurídica.<sup>32</sup>

En términos generales, las partes del juicio son dos: el actor, aquel que presenta la

---

<sup>30</sup> Cita de Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto y Levene, Ricardo hijo, Derecho Procesal Penal, Tomo II, PP. 7 a 9. GÓMEZ Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, 8ª Edición, México 1990, Editorial Harla.

<sup>31</sup> CASTAÑEDA Rivas Cesar, et. al. Op. Cit. Pág. 81

<sup>32</sup> CASTAÑEDA Rivas Cesar, Ídem

demanda, y el demandado, que es quien le afectaría una resolución favorable. El concepto de parte no se refiere a un solo individuo, ya que podrá estar integrada por varios, como en el caso de que demanden resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, situación en la que se podrá promover juicio de nulidad en contra de las mencionadas resoluciones, en un solo escrito de demanda siempre y cuando el mencionado documento designen a un representante común (litisconsorcio).<sup>33</sup> Artículo 35 párrafo segundo de la LTCADF.

#### **a) Actor.**

Al demandante o el actor. En cada caso se trata de la persona física o moral a quien lesiona la resolución administrativa impugnada en sus derechos o pretensiones legítimamente tutelados por la legislación positivo, lo que le otorga el interés jurídico para poner en movimiento la acción jurisdiccional...<sup>34</sup>

#### **b) Demandado.**

El demandado es la autoridad o persona contra la cual se encauza la demanda, y a la cual se le exige el cumplimiento de una obligación o una prestación determinada. Podrá ser un particular o una autoridad. Tratándose del particular se requiere que sea el titular de los derechos contenidos en una resolución en el caso del juicio de lesividad..<sup>35</sup>

Tienen el carácter de demandado:

- El Jefe del Distrito Federal, los Secretarios del Ramo, los Directores Generales, así como las autoridades administrativas del Distrito Federal que en razón de su esfera de competencia intervengan directamente en la resolución o acto administrativo impugnado;
- Los Delegados, Subdelegados y en general las autoridades de las Delegaciones Políticas a cuya esfera directa de competencia corresponda la resolución o el acto administrativo impugnado;
- Las autoridades administrativas del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de las resoluciones o actos que se impugnen;
- El Gerente General de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal;

---

<sup>33</sup> DÍAZ González Raúl. *Medios de Defensa Fiscal*. El recurso administrativo. 3ª Edición. México 2001. Editorial GASCA SICCO. Pág. 48

<sup>34</sup> SÁNCHEZ Pichardo, Alberto C. *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*. 1ª Edición, México 1997, Editorial Porrúa. Pág. 247

<sup>35</sup> DÍAZ González Raúl. Op. Cit. Pág. 50

- La persona física o moral a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 23 fracción IX de esta Ley; y
- Las autoridades de la administración pública Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada del Distrito Federal.

### c) El tercero perjudicado.

El tercero solo puede ser quien tenga una pretensión contraria a la del actor cuando es la autoridad demandada. Solo el tercero que aparezca como titular de un derecho reconocido por la norma, incompatible con lo que pretende el actor, puede legítimamente comparecer en el juicio contencioso administrativo.<sup>36</sup>

El maestro Gómez Lara, la tercería coadyuvante opera cuando un sujeto inicialmente extraño al proceso, se encuentra legitimado y tiene interés propio, para acudir a un proceso preexistente, con el fin de ayudar, de coadyuvar o colaborar en la posición que alguna de las dos partes iniciales adopte en el desenvolvimiento del proceso, que en este caso coadyuvaría con el interés de la autoridad. En el juicio de nulidad el tercero interesado lo es quien tenga un interés incompatible con el actor.

Artículo 33.- En los juicios de nulidad que versen sobre la materia de uso de suelo, utilización de la vía pública y giros mercantiles, los **Comités Vecinales** tendrán invariablemente el carácter de terceros perjudicados, por lo que deberán ser notificados dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación del escrito inicial del juicio de que se trate, respecto a la Colonia, Barrio, Pueblo o Unidad Habitacional que corresponda, a fin de que interpongan los medios de prueba y de defensa que procedan.

### d) Requisitos de las partes.

Las partes deben tener interés, el interés es un derecho subjetivo de orden público, que sustenta la pretensión de quien demanda y que justifica su acción jurisdiccional. La legitimación es la autorización que la ley reconoce a un sujeto, para intervenir en un determinado supuesto o acto jurídico. De esta forma, si el sujeto se encuentra autorizado por la norma, se dice que se encuentra legitimado.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> CASTAÑEDA Rivas Cesar, et. al. Op. Cit. Pág. 88 y 89.

<sup>37</sup> DÍAZ González Raúl. Op.Cit. Pág. 49

El autor Gómez Lara señala que: la legitimación es autorización de la ley porque el sujeto de derecho se ha colocado en un supuesto normativo y tal autorización implica el facultamiento para desarrollar determinada actividad o conducta. La legitimación activa es la facultad que tiene un sujeto para iniciar un proceso. La legitimación pasiva, se refiere a la situación jurídica de aquel sujeto de derecho en contra del cual se quiere enderezar el proceso.

ARTICULO 34.- Sólo podrán Intervenir en el juicio, las personas que tengan **interés legítimo** en el mismo.

En los casos en que el actor pretenda obtener sentencia que le permita realizar actividades reguladas, deberá acreditar su interés jurídico mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso.

La legitimación es la aptitud de ser parte en un proceso, la legitimación activa es la que se requiere para ser demandante en un juicio contencioso administrativo y consiste en la aptitud de iniciar un juicio concreto, para que un órgano jurisdiccional pueda decidir sobre una pretensión deducida por el actor. La legitimación pasiva es la aptitud para ser demandado en el proceso jurisdiccional administrativo; le corresponde principalmente a las autoridades que han emitido el acto administrativo o la resolución fiscal o que incluso, no han respondido a la promoción de un particular; respecto a ellas se deduce la pretensión procesal.<sup>38</sup>

Por lo tanto la legitimación es activa para el actor del juicio y pasivo en relación al demandado.

Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Diciembre de 2002 Página: 242 Tesis: 2a./J. 142/2002 Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

Rubro: **INTERÉS LEGÍTIMO, NOCIÓN DE, PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Texto: De acuerdo con los artículos 34 y 72, fracción V, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para la procedencia del juicio administrativo basta con que el acto de autoridad impugnado afecte la esfera jurídica del actor, para que le asista un interés legítimo para demandar la nulidad de ese acto, resultando intrascendente, para este propósito, que sea, o no, titular del respectivo derecho subjetivo, pues el interés que debe justificar el accionante no es el relativo a acreditar

<sup>38</sup> CASTAÑEDA Rivas, et.al. Op. Cit. Pág. 82 y 83

su pretensión, sino el que le asiste para iniciar la acción. En efecto, tales preceptos aluden a la procedencia o improcedencia del juicio administrativo, a los presupuestos de admisibilidad de la acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; así, lo que se plantea en dichos preceptos es una cuestión de legitimación para ejercer la acción, mas no el deber del actor de acreditar el derecho que alegue que le asiste, pues esto último es una cuestión que atañe al fondo del asunto. De esta forma resulta procedente el juicio que intenten los particulares no sólo contra actos de la autoridad administrativa que afecten sus derechos subjetivos (interés jurídico), sino también y de manera más amplia, frente a violaciones que no lesionen propiamente intereses jurídicos, ya que basta una lesión objetiva a la esfera jurídica de la persona física o moral derivada de su peculiar situación que tienen en el orden jurídico, de donde se sigue que los preceptos de la ley analizada, al requerir un interés legítimo como presupuesto de admisibilidad de la acción correspondiente, también comprende por mayoría de razón al referido interés jurídico, al resultar aquél de mayores alcances que éste.

El interés esta reconocido y tutelado por la ley cuando existe una norma jurídica que le garantice su satisfacción, que le de sustento al derecho subjetivo del particular para demandar algo por la vía jurisdiccional.<sup>39</sup> El cual no es necesario para acudir ante el TCADF, salvo de que se trate de actividades reguladas en la cuales deba acreditar el interés jurídico.

## 7. Demanda.

Etapa postulatoria. En esta etapa las partes en el proceso plantean sus pretensiones, relatan los hechos, exponen lo que a sus intereses conviene y señalan los preceptos legales que consideran favorables. Francesco Carnelutti lo define como el acto por el cual aquella parte que se llama actor asume la iniciativa del proceso es la demanda.

Doctrinariamente la demanda se encuentra en tres acepciones:

1ª Como acto de postulación. En tal sentido es una forma especial de hacer valer una pretensión (acción).

2ª Como objeto del proceso, esto es, como contenido de la pretensión de la tutela jurídica que el actor hace valer a través de la misma demanda.

3ª Como acto de incoación del proceso. En este sentido propio, una nueva demanda incoa un nuevo proceso.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> CASTAÑEDA Rivas Cesar, et. al. Op. Cit. Pág. 83

<sup>40</sup> BRISEÑO Sierra, Humberto. *Derecho Procesal Fiscal*. Regimenes Federal y Distrital Mexicanos. 2ª Edición, México 1990. Editorial Miguel Ángel Porrúa Editores. Pág. 326

### **a) Concepto.**

Para el autor Brsieño Sierra la demanda es el acto inicial, la primera actividad encaminada a la resolución del tribunal. Prácticamente incoa el proceso, pero también es acto que objetiva diversas circunstancias: a) identifica a las partes, b) precisa el acto administrativo impugnado, c) narra los antecedentes de hecho, d) invoca los fundamentos de derecho, e) determina las pruebas conducentes, f) exhibe los documentos constitutivos de la pretensión, y g) justifica la competencia del tribunal.

La demanda es un acto procesal, una declaración de voluntad de la parte demandante por el que se solicita la iniciación de un proceso. Se diferencia de los demás actos procesales de la parte demandante, por tanto, en que tiene por objeto iniciar el proceso.<sup>41</sup>

La demanda es el acto en que se precisan la pretensión de la sentencia para resolver un litigio, y no cualquier petición o solicitud, aunque por medio de éstas también se pueda, en ciertos casos, constituir o declarar un derecho, pero no interpretar un litigio, no configurar un proceso, ni llegar a una sentencia.

### **b) Elementos.**

La demanda señala los límites dentro de los cuales deben ejercitarse por el juez el poder y debe cumplirse el poder de decidir, esto no puede dejar de decidir. Los elementos mínimos son tres: los sujetos (la persona que pretende y la que resiste a la pretensión); el objeto (la cosa sobre la cual la una pretende hacer prevalecer su interés sobre el interés de la otra); el interés (que constituye el término medio entre el sujeto y objeto).<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> GONZÁLEZ Pérez, Jesús. Op. Cit. Pág. 203

<sup>42</sup> CARNELUTTI, FRANCESCO. *Derecho y Proceso*, Tomo I, (Traducción del volumen italiano Diritto e Processo publicado por Morano Editore, Napolí 1958) Buenos Aires, Argentina 1971. Editorial Ediciones Jurídicas Europa-América. Pág. 195

En la demanda debe contenerse la pretensión, la pretensión procesal implica una petición que se hace al órgano jurisdiccional en relación a un acto o disposición. Si la pretensión no se limita a solicitar la declaración de nulidad o anulación, si es así bastara que se solicite así, si no que se pide, además el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, es necesario que de un modo claro y preciso se señale lo que se pide.

Deberá ser formulada por la persona, que teniendo capacidad para ser parte y procesal, esté legitimada para iniciar el proceso de que se trate. Los ordenamientos jurídicos del proceso administrativo suelen establecerlo y exigir que se haga constar así en el escrito de demanda.

La razón de la pretensión no es, pues, el hecho ni la norma jurídica sino la afirmación de un hecho coincidente con la hipótesis legal de una norma jurídica, con la cual se justifica la afirmada conformidad de la pretensión al derecho.<sup>43</sup>

### **c) Término para la presentación.**

La demanda deberá presentarse como ya hemos señalado dentro del término de 15 días, a partir del día siguiente de la notificación, de la afectación o del conocimiento del acto que cause algún perjuicio al demandante.

ARTICULO 43.- El término para interponer la demanda, en contra de los actos o resoluciones de las autoridades de la Administración Pública Central y Paraestatal del Distrito Federal, cuando las entidades de ésta, actúen con el carácter de autoridades, será de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que se le hubiese notificado al afectado o del que se hubiere tenido conocimiento u ostentado sabedor de la misma, o de su ejecución.

Se dan dos casos de excepción, uno es cuando la autoridad promueve el juicio de lesividad en el cual tiene el término de 5 años para impugnar la resolución que favorece al particular a partir de la notificación.

---

<sup>43</sup> CARNELUTTI, FRANCESCO, *Derecho y Proceso*. Op. Cit. Pág. 205

Artículo 43 segundo párrafo:

Cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a una persona física o moral, la demanda deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, salvo que dicha resolución, haya originado efectos de tracto sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier época, pero los efectos de la sentencia, en caso de nulificarse la resolución favorable, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Las autoridades tienen el término de 5 años para presentar su demanda, cuyo plazo se identifica con las facultades que tiene el fisco. De acuerdo con Treviño Garza esta desigualdad de términos ya no se justifica en una época como la actual, en la que el fisco tiene las mejores opciones electrónicas y computacionales para, en breve plazo detectar la necesidad de reclamar la nulidad de una resolución.<sup>44</sup>

El particular también tiene necesidad de una certeza jurídica en sus derechos frente a la autoridad y en esa virtud, repetimos que el término de que debe disponer la autoridad debe ser idéntico al del particular, siguiendo el principio de igualdad procesal.<sup>45</sup>

El otro caso de excepción al plazo general de 15 días para la presentación de la demanda es tratándose del silencio administrativo, que menciona el artículo 23 fracción IV de la LTCADF, en el cual deberá esperarse por lo menos el término de 30 días desde la presentación de la promoción ante las autoridades. En este caso la jurisprudencia señala que se puede interponer en cualquier tiempo y mientras subsista la omisión.

Época: Primera Instancia: Pleno, TCADF

**FALTA DE CONTESTACION DE SOLICITUDES DEL PARTICULAR A LA AUTORIDAD. OPORTUNIDAD PARA COMBATIRLA.**- Cuando lo que se impugna es la falta de contestación a las solicitudes que por escrito hagan los particulares, resulta infundada la causal de improcedencia que al efecto se aduzca con base en que los actores hayan promovido después de los 15 días que establece el artículo 42° de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, toda vez que la armónica interpretación de lo dispuesto en el citado precepto con la última parte de la fracción V del artículo 49° del propio ordenamiento, hace llegar a la conclusión de que la acción deducida en contra de las autoridades por falta de contestación a una

<sup>44</sup> TREVIÑO Garza, Adolfo J. Op. Cit. Pág. 149

<sup>45</sup> TREVIÑO Garza, Adolfo J. Ídem

solicitud, en los términos del artículo 21° fracción I inciso e) de la referida Ley, puede ser ejercitada, cubiertos los supuestos de esta disposición, en cualquier tiempo mientras subsista la omisión, porque tal acción se establece en beneficio del particular con el objeto de procurar la certidumbre jurídica de su situación frente a las autoridades, dotándolo de esta vía jurisdiccional a fin de no postergar indefinidamente la contestación y resolución.  
GODDF, agosto 15 de 1972

En el caso de no ser posible la comprobación de la fecha de notificación, no se puede considerar extemporánea la presentación de la demanda, debido a la imposibilidad para realizar el cómputo. Lo anterior tiene fundamento en la jurisprudencia la cual se transcribe:

Época: Primera  
Instancia: Pleno, TCADF  
**EXTEMPORANEIDAD DE LA DEMANDA PRUEBA DE LA.-** Si no puede probarse la fecha en que el actor fue notificado o tuvo conocimiento del acto impugnado, no es extemporánea la demanda, por la imposibilidad de hacer el cómputo del plazo para el ejercicio de la acción.  
GODDF, noviembre 15 de 1972

#### **d) Requisitos.**

Los requisitos formales de la demanda deben ponerse en el escrito de demanda, los cuales son importantes, en el caso que no se reúnan se puede tener por no interpuesta o desechar la demanda. Además que sirven para llevar una secuencia que facilite al magistrado, la comprensión de las partes y las pretensiones del actor.

ARTICULO 50.- La demanda deberá interponerse por escrito dirigido al Tribunal y deberá llenar los siguientes requisitos formales:  
I.- Nombre y domicilio del actor y, en su caso, de quien promueva en su nombre;  
II.- Las resoluciones o actos administrativos que se impugnan;  
III.- La autoridad, autoridades o partes demandadas;  
IV.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere;  
V.- La pretensión que se deduce;  
VI.- La fecha en la que se tuvo conocimiento de la resolución o resoluciones que se impugnan;  
VII.- La descripción de los hechos, y de ser posible, los fundamentos de derecho;  
VIII.- La firma del actor; si éste no supiere o no pudiese firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero su huella digital; y  
IX.- Las pruebas que se ofrezcan.  
El actor deberá acompañar una copia de la demanda y de los documentos anexos a ella, para cada una de las demás partes.

No procederá la gestión oficiosa, si se promueve a nombre de otro deberá de acreditar su personalidad en términos de Ley; si es persona moral mediante escritura pública y si es persona física con carta poder firmada ante dos testigos y ratificada ante notario o autoridad fiscal. Así mismo los promoventes podrán autorizar a cualquier persona con capacidad legal, para oír y recibir toda clase de notificaciones.

Las documentales que deberán anexarse a la demanda comprenden:

- a) El documento que acredite la personalidad del actor
- b) El documento en el que conste el acto impugnado
- c) El acta de notificación
- d) Las documentales que no obren en su poder, en cuyo caso deberá señalar el lugar donde se encuentran y demostrar que las solicito oportunamente.
- e) Cuestionarios de los peritos y los interrogatorios para los testigos
- f) La copia de la instancia no resuelta por la autoridad demandada, cuando se trate de una negativa ficta.

Si no se presentan los documentos se requerirá al actor para que los presentó, si no lo hace se tendrá por no interpuesta la demanda.

Dentro de lo requisitos de la demanda se encuentra la pretensión tal y como lo señala la fracción V del artículo 50 de la LTCADF. Al respecto señalamos los distintos tipos repretensiones.

- a) La pretensión de anulación se solicita únicamente anular el acto administrativo.
- b) La pretensión de plena jurisdicción; además de la anulación del acto de autoridad, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la declaración de las medidas que debe adoptar la administración activa para restablecer el derecho desconocido o consultado o, incluso, la reparación de daños y perjuicios.

- c) La pretensión de interpretación se deduce cuando se pide al órgano jurisdiccional una interpretación adecuada y justa de una norma, en relación con un supuesto concreto.
- d) La pretensión de ejecución mediante la cual sólo se solicita del órgano jurisdiccional realizar una conducta física y material. En este último caso ya no se discute la validez del acto sino la satisfacción completa de una resolución. La ejecución se ventila una vez que ya existe una sentencia firme y tramita a través de la queja.

Si la demanda no tuviera los requisitos señalados o los documentos, se mandará a prevenir al demandante para que subsane la demanda. Cuando el demandante no subsane dichas irregularidades o si encontrare que el acto impugnado se dictó de acuerdo con la jurisprudencia, o hubiese motivo indubitable de improcedencia se desechará la demanda de nulidad.<sup>46</sup>

Es un adelanto el proporcionar formas impresas para la demanda, muchas veces los particulares carecen de asesoría legal debido a los altos costos que llevan un proceso para los particulares, incluso muchas veces es mayor el pago de los honorarios que el pago del acto a impugnar, por lo que ha sido opinión de varios tratadistas que sería un buen adelanto contar con formas impresas para los particulares y con una defensoría de oficio, la cual no representa un mayor costo y con las formas impresas se evita que el particular no cumpla con los requisitos formales que pueden dar lugar al desechamiento de la demanda.

El contar con formas impresas de demanda, así como con personal suficiente para llenarlas con los datos que le proporcionen los interesados y los que se obtengan por cualquier medio de información, le da a estos órganos jurisdiccionales un nivel de oportunidad y de apoyo para los particulares.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> SALDAÑA Magallanes, Alejandro A. *Requisitos Esenciales y Medios de Defensa de las Multas Administrativas y Fiscales*. 1ª Edición, México 2003, Editorial ISEF. Pág. 129

<sup>47</sup> TREVIÑO Garza, Adolfo J. Op. Cit. Pág. 150 y 151

ARTICULO 52.- Las formas impresas de demanda se proporcionarán por el Tribunal, el que tendrá personal suficiente para llenarlas con los datos que le proporcionen los interesados y con los que obtengan por cualquier medio de información de las autoridades administrativas del Distrito Federal a cuya área de atribuciones corresponda la materia del acto que se impugna.

Estos servicios serán gratuitos, así como los de asesoría y defensoría que proporcione el Tribunal.

Dentro de las veinticuatro horas en que fue presentada la demanda, el presidente del tribunal la enviara a la sala que corresponda, tal como lo ordena el artículo 53 de la LTCADF.

La demanda se puede desechar por tres razones como son:

- I.- Cuando el acto impugnado se dictó de acuerdo con la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio Tribunal;
- II.- Si existe un motivo o causal de improcedencia, y
- III.- Cuando se previene al actor si la demanda es oscura o irregular y el promoverlo no las subsana en el término de cinco días.

Cuando se admite la demanda se mandara emplazar a las partes para que contesten dentro del término de quince días.

La admisión de la demanda se da cuando no existen irregularidades o se subsanan, en este caso una vez admitida se manda emplazar a las partes que tienen el mismo término de quince días para contestar. En el auto o acuerdo se señala la audiencia en un plazo que no excederá de 20 días. El término para las partes es individual. La parte demandada y en su caso el tercero perjudicado en su contestación deben señalar cada uno de los puntos contenidos en la demanda y deberán expresar los fundamentos legales que consideren, además deben ofrecer en el mismo escrito las pruebas.

Si el demandado no contesta dentro del término de quince días la demanda, perderá su derecho a hacerlo y se tendrá por confeso de los hechos. De acuerdo con el artículo 57 de la ley cuando sea admitida la demanda, se pasará al magistrado que corresponda el cual es llamado instructor, éste continuará con el proceso desde la

instrucción hasta la audiencia. Asimismo cuando exista alguna causa evidente y debidamente acreditada de improcedencia o sobreseimiento, el magistrado instructor propondrá que se de por concluido el juicio. El proveído o auto se deberá dictar por mayoría de votos o por mayoría de votos de los magistrados.

## **8. Suspensión del acto.**

Tal vez esta figura sea de la más notable o sobresaliente a diferencia de los procesos seguidos en diferentes tribunales, la suspensión del acto protege los intereses de los particulares cuando se pretende ejecutar un acto de la autoridad. Dicha figura sólo se puede comparar a la establecida por el juicio de garantías, esta figura realmente protege al particular porque como su nombre lo dice deja a la autoridad sin la oportunidad de ejecutar el acto y el particular no se ve afectado en su patrimonio o sus derechos. Hasta en tanto la autoridad prueba vencer en el proceso al particular sea persona moral o física.

El autor Adolfo Treviño menciona lo siguiente: Una institución que le da prestigio al procedimiento contencioso administrativo y que resulta un fiel resguardo de los intereses que se tratan de proteger por medio del juicio de nulidad, es la oportunidad para el accionante de que se le conceda la suspensión de los actos impugnados, que debe decretarse en el auto que admite la demanda, haciéndolo saber, sin demora, a la autoridad demandada para su cumplimiento.

Se podrá pedir la suspensión de la ejecución, siempre y cuando no se cause perjuicio a la sociedad, la naturaleza del asunto permita su suspensión y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios del agraviado. La suspensión se podrá solicitar en el escrito inicial o hasta que se emita resolución, pero para que dicha medida se conceda se deberá garantizar.<sup>48</sup>

Las características de la suspensión en la LTCADF son las siguientes:

---

<sup>48</sup> SALDAÑA Magallanes, Alejandro A. Op. Cit. Pág. 132

- a) La suspensión solo podrá ser acordada por el Presidente de la Sala.
- b) Se otorga la suspensión siempre a petición de parte y se decreta en el auto que admite la demanda.
- c) Se debe garantizar para prevenir los daños y perjuicios que se pudieran ocasionar.
- d) La suspensión tiene efectos restitutorios

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a establecido que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, exige mayores requisitos que la Ley de Amparo para la suspensión de los actos impugnados ante dicho Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. En efecto la Suprema Corte de la Nación sostuvo: I

Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Julio de 2002 Página: 153 Tesis: 2a./J. 71/2002 Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**Rubro: CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL CORRESPONDIENTE ANTES DE ACUDIR AL AMPARO.**

Texto: El artículo 59, primer párrafo, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al establecer que sólo el presidente de la Sala respectiva puede conceder la suspensión de la ejecución de los actos que se impugnen mediante el juicio de nulidad, previa petición del Magistrado instructor a quien, a su vez, le fue solicitada por el actor, exige un requisito adicional a los previstos en la Ley de Amparo para la concesión de tal medida precautoria, ya que el único requisito que contempla este último ordenamiento, en relación con la instancia de parte, es el previsto en la fracción I de su artículo 124, consistente en que el agraviado solicite expresamente al órgano de amparo la concesión de la medida suspensiva, por lo que entre el agraviado y la autoridad facultada para proveer sobre la suspensión solicitada no interviene otra voluntad. Por el contrario, en el supuesto del citado artículo 59, la suspensión de la ejecución de los actos impugnados involucra otra voluntad entre la del peticionario de la medida suspensiva y la de la autoridad competente para otorgarla, lo cual se traduce en una exigencia adicional, no prevista en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado. Consecuentemente, debe estimarse que en el caso en cita resulta procedente el juicio de garantías, conforme a lo previsto en el primer párrafo de la fracción XV del artículo 73 de la ley reglamentaria de referencia, como excepción al principio de definitividad que lo rige, sin necesidad de agotar previamente el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El artículo 58 señala que no debe causar la suspensión un peligro social. La suspensión se puede solicitar en cualquier etapa del juicio y será con el fin de que no se ejecute el acto o resolución impugnada, se concederá por el Presidente de la sala dentro del término de veinticuatro horas que se haya verificado la existencia del acto o resolución que se impugna. La suspensión no debe afectar el interés social o los derechos de terceros.

El artículo 59 referente a la suspensión con efectos restitutorios expresa lo siguiente: Si se llegan a ejecutar los actos y estos afectan de manera tal que no pueden desarrollar su única actividad de subsistencia o el acceso su domicilio el Presidente de la Sala podrá dictar las medidas cautelares pertinentes para conservar su medio de subsistencia siempre y cuando compruebe fehacientemente que en realidad es su único medio de subsistencia.

El Presidente de la Sala bajo su responsabilidad podrá acordar la suspensión con efectos restitutorios en cualquier fase, hasta antes de la sentencia. Es necesario señalar que cuando se ponga en peligro el interés social o va en contra del orden público y también cuando se dejare sin materia el juicio no se dará la suspensión. Por lo tanto la suspensión también puede ser revocada en cualquier momento por el Magistrado Presidente si cambian las condiciones por las cuales fue otorgada la suspensión del acto.

Para que proceda la suspensión de actividades que requieren licencia, concesión, autorización, aviso se debe acreditar el interés jurídico con la documental, si esta no se exhibe no se otorgara dicha suspensión.

Cuando se solicita la suspensión del acto en materia fiscal bastará con garantizar a favor de la Tesorería del Distrito Federal, ya sean multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, se concederá la suspensión con solo garantizar con Depósito en efectivo, Billete de depósito, Prenda o hipoteca, Embargo de bienes o Fianza. Pero si no se garantiza dentro de los cinco días siguientes a que fue concedida la suspensión, dejara de surtir efectos y la autoridad podrá ejecutar el acto sin responsabilidad. Cuando procede la suspensión puede ocasionar daños a

terceros, por esa razón se debe garantizar, porque si no se obtiene una sentencia favorable se debe pagar por estos daños. El monto de la garantía será señalada por el Presidente de la Sala y si no se garantiza por cualquier medio no surtirá efectos la suspensión. Existe la posibilidad que no se puede determinar con dinero la garantía en estos casos el Magistrado tomara en cuenta las circunstancias del caso para determinar una cantidad.

Cuando el tercero da caución suficiente para restituir las cosas al estado que guardaban y pagar los daños y perjuicios al actor en el caso de no obtener el tercero una sentencia favorable, la suspensión quedara sin efectos. Lo anterior es señalado en el artículo 62 de la LTCADF:

Cuando se requiere hacer efectiva la garantía o se pretende cobrar, el interesado deberá solicitarlo dentro de los 30 días siguientes a la notificación de la sentencia. Se dará vista a las partes por el término de 5 días y se realizara una audiencia de pruebas y alegatos dentro de los cinco días siguientes, para que posteriormente se dicte una sentencia. Si no se esta de acuerdo con la resolución de la sala procede el recurso de reclamación.

## **9. Contestación a la demanda.**

Contestación de demanda: Escrito con el que el demandado da contestación a la demanda dentro del término legal, en donde expresa sus fundamentos de defensa, niega la procedencia de la acción intentada por el actor, en su caso, o bien se allana por carecer de fundamentos legales para hacer una defensa o revoca la resolución combatida, reservándose el derecho de emitir otra, apegada a derecho.<sup>49</sup>

El demandado se puede adherir a la pretensión del actor en lugar de oponerse a ella. También puede resistirse a la pretensión en la cual niega y pide al juez que rechace la pretensión del actor del demandante.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> DÍAZ González Raúl. Op. Cit Pág. 196

<sup>50</sup> CARNELUTTI, FRANCESCO. Op. Cit. Pág. 201

El demandado puede contestar la demanda, pero existen varios actos que el demandado puede actuar:

- a) Situación de contumacia
- b) Allanamiento a la demanda
- c) Reconocimiento
- d) Confesión
- e) Defensa
- f) Excepción
- g) Compensación
- h) Reconvención.

Una vez admitida la demanda simultáneamente el presidente de la sala ordenara emplazar a las partes, para que estas produzcan su contestación dentro del término de quince días hábiles siguiendo a aquel en que surta efectos su notificación, y en el mismo acuerdo admisorio se citara a las partes para la celebración de la audiencia de ley.

El término para contestar la demanda es de 15 días, el cual comienza al día siguiente de la notificación.

El demandado y el tercero perjudicado al contestar la demanda deben señalar:

- a) Las consideraciones que a su juicio impiden que se emita resolución en cuanto al fondo, o que demuestren que no ha nacido o que se ha extinguido el derecho en el actor apoya su demanda.
- b) Si son o no ciertos los hechos que el demandante les imputa, así como sus fundamentos, debe referirse a cada uno de los hechos, de lo contrario originará que se entiendan consentidos aquellos a los que no haya hecho referencia.

- c) En caso de negativa ficta, se imponen otros requisitos a los demandados, pues al emitir la contestación, deberán expresar los hechos y los fundamentos jurídicos que pudieran tener en apoyo de esa negativa ficta.<sup>51</sup>

La admitida la contestación de la demanda, al mismo tiempo deberá fijarse fecha para la audiencia de pruebas y alegatos que deberá celebrarse dentro de un término de veinte días.

Un aspecto importante es cuando la autoridad demandada se allana a la demanda, el Tribunal podrá dictar sentencia sin mayor trámite, pero esto no podrá suceder si existen terceros, en este caso, ya no procede que se dicte la resolución, puesto que podrían verse afectados sus derechos.<sup>52</sup>

El término para la contestación de la demanda será de quince días, si no lo hace dentro de este término concedido se considerara precluido su derecho y se tendrá por confeso de los hechos.

## **10. Pruebas.**

Las pruebas son parte esencial del proceso, a través de las pruebas se llega a la verdad jurídica o en su defecto son las bases para que los magistrados puedan emitir una resolución. Si no tiene pruebas no se puede obtener una resolución favorable, las pruebas son necesarias para que puedan otorgar nuestras pretensiones y comprobar nuestros hechos.

La prueba es el medio para llevar al juez al conocimiento de la verdad. Mediante la prueba vamos a lograr que el juez se enfrente a la verdad, que la conozca para que pueda hacer justicia.<sup>53</sup>

Etapa probatoria, esta etapa a su vez se desenvuelve en los siguientes momentos.

---

<sup>51</sup> TREVIÑO Garza, Adolfo J. Op. Cit. Pág. 154

<sup>52</sup> TREVIÑO Garza, Adolfo J. Íbidem Pág. 155

<sup>53</sup> KELLEY Hernández, Santiago Alfredo. Op. Cit. Pág. 113

### **a) Ofrecimiento de la prueba.**

El ofrecimiento es un acto de las partes; son las partes las que ofrecen al tribunal los diversos medios de prueba: la documental, la confesional de la contraparte, testimonial, etc. En este ofrecimiento por lo común, la parte relaciona la prueba con los hechos y las pretensiones o defensas que haya deducido.

En el escrito inicial de demanda deben ofrecerse las pruebas. El artículo 64 señala que las pruebas supervenientes pueden ofrecerse desde que se tenga conocimiento o aparezcan hasta la audiencia.

### **b) Admisión de la prueba.**

La admisión es un acto del tribunal, a través del cual se está aceptando o se está declarando procedente la recepción del medio de prueba que se ha considerado idóneo para acreditar el hecho o para verificar la afirmación o negativa de la parte con dicho hecho. El tribunal, generalmente, puede rechazar o no admitir los medios de prueba, en varios supuestos: si dichas pruebas se ofrecen fuera de los plazos legales, o bien cuando no son idóneas para probar lo que la parte pretende.<sup>54</sup>

En el artículo 65 de la Ley se menciona que serán admitidas todo tipo de pruebas. El proceso contencioso tiene una excepción el cual no admitirá la **prueba confesional** por absolución de posiciones y las que sean contrarias a la moral y al derecho. Cuando ya se hayan rendido pruebas ante las autoridades demandadas a petición de parte podrán ponerse a disposición del magistrado instructor.

### **c) Preparación de la prueba.**

Consiste en el conjunto de actos que deben realizar los tribunales, con la colaboración muchas veces de las propias partes y de los auxiliares del propio tribunal. Por ejemplo citar a las partes o a los testigos o peritos para el desahogo de determinada prueba; fijar fecha y hora para determinada diligencia, etc.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> GÓMEZ Lara, Cipriano. Op. Cit. Pág. 140

<sup>55</sup> GÓMEZ Lara, Cipriano. Ídem

ARTICULO 66.- Las Salas del Tribunal podrán acordar, de oficio, el desahogo de las pruebas que estimen conducentes para la mejor decisión del asunto, notificando oportunamente a las partes a fin de que puedan intervenir, si así conviene a sus intereses.

ARTICULO 67.- Las Salas del Tribunal podrán decretar en todo tiempo la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que lo estime necesario. Los hechos notorios no requieren prueba.

De conformidad con el artículo 68 de la LTCADF, para que las partes puedan rendir oportunamente sus pruebas las autoridades deben realizar la expedición de las copias certificadas o los documentos que sean solicitados. Cuando no cumplen debidamente, se puede solicitar al Magistrado instructor que requiera a las autoridades, incluso se puede diferir la audiencia en un término que no deberá exceder de 10 días. Si al Magistrado instructor hace el requerimiento y las autoridades no expiden las copias certificadas o documento solicitado, el Tribunal podrá hacer uso de los medios de apremio de acuerdo a la Ley o demás disposiciones legales aplicables.

#### **d) Desahogo y Valoración de la prueba.**

Es el desarrollo o desenvolvimiento mismo de ésta. Así si se trata de la prueba confesional, el desahogo consiste en el desarrollo y desenvolvimiento de las preguntas y respuestas respectivas, frente al tribunal, que las debe ir calificando. Existen pruebas que, por su naturaleza, tienen un desahogo automático, o que se desahogan por si mismas, como las documentales, las cuales basta, en la mayoría de los casos, exhibir.

En cuanto a la valoración de las pruebas, esencialmente se contiene el principio de la **sana crítica**, el cual otorga cierta libertad al juzgador para que con criterio autónomo de apreciación de los elementos de convicción y del enlace de las pruebas rendidas así como de las presunciones formadas, adquiera una convicción diversa sobre los hechos controvertidos.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> ESQUIVEL Vázquez, Gustavo A. *El Juicio de Lesividad y otros Estudios*. 1ª Edición, México 2002, Editorial Porrúa. Pág. 55

En el proceso contencioso, además del sistema de valoración de pruebas con que se cuenta, se tiene un principio de la presunción de la legalidad de los actos de autoridad. Este principio que la ley otorga a los actos de autoridad, consiste en que las resoluciones emitidas por la autoridad se presumen validas, salvo prueba en contrario del afectado; principio que trasciende a la carga.<sup>57</sup>

El tipo de pruebas que se pueden utilizar en los juicios ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal son las siguientes:

**e) Prueba documental.**

El auto Treviño Garza define documento público autentico de la siguiente manera: se define como aquél que esta autorizado y firmado por el funcionario público con derecho a certificar y que lleva el sello o el timbre de la respectiva oficina de la que depende el funcionario que lo suscribe.

Los instrumentos públicos harán fe plena sin necesidad de legalización y tendrán por legítimos y eficaces, cuando no son impugnados de manera expresa en su autenticidad y exactitud. Puede suceder que la parte que tenga la intención de ofrecer un documento no pueda aportarlo porque no se lo expide el funcionario o la autoridad que lo tenga en su poder.

En este caso, el interesado puede solicitar al Tribunal que requiera el envío de dicho documento, siempre y cuando el interesado acredite haberlo solicitado directamente, para lo cual, éste requerirá a los omisos y aplicara los medios de apremio.<sup>58</sup>

Se considera *documental privada*, el documento que no es expedido por las autoridades y el cual es realizado por particulares, puede ser proveniente de una de las partes y el proveniente de un tercero.

---

<sup>57</sup> ESQUIVEL Vázquez, Gustavo A. Op. Cit. Pág. 54

<sup>58</sup> TREVIÑO Garza, Adolfo J. Op. Cit. . Pág. 163

**f) Prueba testimonial.**

Esta prueba tiene lugar cuando se requiere la información de quienes hayan visto, escuchado o percibido, por algún sentido, los sucesos sobre los que habrán de declarar.<sup>59</sup>

Los testigos no podrán exceder de tres por cada hecho, los cuales deben ser presentados por el oferente de la prueba. En la práctica muchas veces los testigos no quieren ir o se está imposibilitado para presentarlos por lo que se puede pedir que sean citados por el magistrado Instructor, el cual ordenara su presentación y en caso de no presentarse que sean apercibidos hasta con multa de 15 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal cuando no se presenten sin causa justificada o se nieguen a declarar.

El Magistrado podrá formular al testigo las preguntas que estime prudentes. Las preguntas, así como las repreguntas, deben tener relación directa con los puntos controvertidos y deberán estar concebidas en términos claros y precisos, procurando que en una sola pregunta no se comprenda más de un solo hecho.

El artículo 71 párrafo segundo señala que se tendrá por desierta la prueba cuando no se proporcione el domicilio correcto o se ofrezca por parte del oferente la prueba testimonial con el fin retardar el procedimiento. Cuando esto suceda se impondrá una multa de hasta 30 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

**g) Prueba pericial.**

Tiene lugar cuando se requiera conocer o apreciar algún hecho materia de prueba, por medio de conocimientos especiales en alguna ciencia, arte u oficio y en los casos en que la ley expresamente lo determine.<sup>60</sup> La prueba pericial deberá realizarse respecto alguna ciencia o arte. Los peritos deben pertenecer a un colegio y en caso de tratarse de profesiones debe tener debidamente registrado su título

---

<sup>59</sup> TREVIÑO Garza, Adolfo J. Íbidem. Pág. 165, 166

correspondiente. Los peritos serán designados por las partes o en su caso por el Tribunal, cada se realizaran listas de los peritos de la materia respectiva, lo anterior se establece en el artículo 69 de la LTCADF.

El artículo 70 señala que las partes presentaran los cuestionarios sobre el dictamen que realizaran los peritos. Cuando exista contradicción en los dictámenes se nombrara un perito tercero en discordia.

#### **h) Inspección judicial.**

Tiene como objetivo examinar el lugar en que se produjo un hecho, o el estado de la cosa litigiosa o controvertida, así como los objetos que el interesado considere que deben ser motivo de revisión minuciosa, con el propósito de esclarecer la verdad.<sup>61</sup>

#### **i) Fotografías, copias, registros dactiloscópicos.**

Dentro de éstas se incluyen también, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, como pueden ahora las grabaciones y el fax, independientemente de otros documentos, copias o grabaciones que pudieran crearse o existir mediante los sistemas computacionales. El valor probatorio debe quedar al prudente arbitrio del magistrado el cual puede conceder eficacia plena siempre y cuando no quede desvirtuado por algún otro medio de prueba<sup>62</sup>

#### **j) Presunción.**

La presunción se considera también como verdades legales provisionales o como la consecuencia que la ley o el juzgador sacan de un hecho conocido para establecer otro desconocido. Las presunciones legales producen plenos efectos jurídicos por que la ley los contempla, pero las otras presunciones denominadas humanas o de hecho, siempre deben quedar al arbitrio del Magistrado, pero para que sean apreciadas como medios de prueba es indispensable que entre el hecho demostrado

---

<sup>61</sup> TREVIÑO Garza, Adolfo J. Íbidem. Pág. 168

<sup>62</sup> TREVIÑO Garza, Adolfo J. Íbidem. Pág. 169, 170 y 171

y aquel que se trata de traducir haya un enlace preciso y más o menos necesario.<sup>63</sup>

La presunción legal tiene su origen en la ley. La presunción humana, es el razonamiento que hará el juez dentro del proceso, partiendo de un hecho probado, para llegar a tener por cierto otro.

## 11. Audiencia.

En la audiencia deben desahogarse las pruebas de las partes que lo ameriten, concluido lo cual, se concederá a las partes la oportunidad legal de alegar y posteriormente se dictara la sentencia.<sup>64</sup>

Una vez que se hayan citado a las partes para la audiencia, previamente se debe acudir al Tribunal a verificar si las autoridades demandadas fueron notificadas, ya que de no hacerlo y avenirse el día de la audiencia, con seguridad esta se aplazará, cabe mencionar que no hay que preocuparse por las dádivas a los actuarios en las notificaciones como en otras materias lo sería, ya que aquellos, de oficio y sin necesidad de gratificación alguna harán las notificaciones correspondientes.<sup>65</sup>

El **objeto** de la audiencia será desahogar las pruebas ofrecidas por las partes y oír los alegatos formulados por las partes. Si las partes no acuden a la audiencia, este no será impedimento para su celebración. Cuando se lleve a cabo la audiencia se puede dictar en ese momento sentencia.

Los alegatos son la serie de consideraciones y razonamientos que hacen las partes ante el juez, respeto de las etapas postulatoria y probatoria, es el énfasis al tribunal de cómo se probó que se tiene la razón en lo planteado en la demanda o contestación.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> TREVIÑO Garza, Adolfo J. Op. Cit. Pág. 172

<sup>65</sup> SALDAÑA Magallanes, Alejandro A. Op. Cit. Pág. 131

<sup>66</sup> KELLEY Hernández, Santiago Alfredo. Op. Cit. Pág. 95

ARTICULO 75.- Presentes los Magistrados de la Sala, ésta se constituirá en audiencia pública el día y hora señalados al efecto. A continuación el Secretario llamará a las partes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la Ley deban intervenir en la audiencia, y el Presidente de la Sala determinará quiénes deberán permanecer en el recinto y quiénes en lugar separado para llamarlos en su oportunidad.

La recepción y desahogo de la prueba, se realizara en la audiencia y de conformidad con el artículo 76 de la LTCADF se deben seguir las reglas siguientes:

- Deben estar relacionadas con los puntos controvertidos señalados en la demanda, en la contestación de la demanda y supervenientes.
- Se desecharan las pruebas que el actor debió rendir y no aportó ante las autoridades, con excepción de las pruebas supervenientes y las no fueron rendidas por causa no imputables al oferente.
- En el caso de la prueba pericial, en caso de discordia el Magistrado Instructor nombrara un perito. Las partes podrán formular las observaciones y preguntas pertinentes.
- En relación a los interrogatorios presentados por las partes en la prueba testimonial, las preguntas deben ser en relación directa a los puntos controvertidos, además ser realizadas en términos claros y precisos, tratando que una pregunta sea respecto aun solo hecho, asimismo no deben de ser insidiosas. La sala calificara las preguntas y podrá hacer las que considere necesarias; la protesta y examen de los testigos se hará en presencia de las partes.
- Contra el desecamiento de pruebas procede el recurso de reclamación en la Sala Superior.

En la Etapa preclusiva, los alegatos o conclusiones son una serie de consideraciones y razonamientos que la parte hace al juez precisamente respecto del resultado de las dos etapas ya transcurridas, a saber: la postulatoria y la probatoria. Es decir, la parte le está enfatizando al tribunal que es lo que ella y su contraria han afirmado negado, aceptado etc. Por otra parte, qué extremos de esas afirmaciones y de esas pretensiones, así como de resistencias, han quedado

acreditados mediante las pruebas rendidas y, en virtud de esa relación, entre las afirmaciones y la prueba, le están adelantado al juez, claro en tono de petición, cual debe ser el sentido de la sentencia. Por ello, con acierto, puede considerarse que un alegato o conclusión representa un verdadero proyecto de sentencia favorable a la parte que lo está formulando.<sup>67</sup>

Concluida la recepción de las pruebas, se inicia los alegatos y las partes podrán alegar por sí o por medio de sus representantes.

ARTICULO 78.- Una vez oídos los alegatos de ambas partes, el Magistrado a quien se hubiere turnado el asunto propondrá los puntos resolutivos y la Sala resolverá el juicio en la misma audiencia. Sólo cuando deban tomarse en cuenta gran número de constancias, podrá reservarse el fallo definitivo para un término no mayor de diez días. En todos los casos el mismo Magistrado deberá redactar y engrosar la sentencia.

## 12. Sentencia.

La sentencia en otras palabras es la conclusión a la llega el Magistrado, respecto a los hechos que mencionan las partes y las respectivas pruebas que se presentaron debidamente en el proceso.

La sentencia representa el acto resolutorio y determinante del proceso; es la instancia decisoria, a cargo del juzgador, que resuelve el conflicto planteado, con fuerza vinculatoria.<sup>68</sup>

Época: Segunda  
Instancia: Sala Superior,  
TCADFTesis: S.S./J. 1

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.-** Para que tenga validez una resolución o determinación de las Autoridades del Departamento del Distrito Federal, se debe citar con precisión el precepto legal aplicable, así como también las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión de ese acto; además de que exista una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, o sea, que en un caso específico se configuren las hipótesis normativas, requisitos sin los cuales, no puede considerarse como debidamente fundado y motivado el acto de autoridad.

G.O.D.D.F., junio 29, 1987

<sup>67</sup> GÓMEZ Lara, Cipriano. Op. Cit. Pág.141

<sup>68</sup> SANTOS Azuela, Héctor. Op. Cit. Pág. 125

De acuerdo con la jurisprudencia la sentencia pronunciada por el Tribunal no queda al libre arbitrio de los Magistrado porque debe estar fundada en preceptos legales previamente establecidos en la Ley, y los hechos deben ser relacionados con los preceptos que se invocan. Cuando no se cumple con estos requisitos esenciales se viola el principio de legalidad el cual puede ser combatido mediante el propio recurso que se establezca en la ley. Cuando se confirma la sentencia de puede combatir por parte del particular mediante el Juicio de Amparo y la autoridad Mediante el Recurso de Revisión el cual se promueve ante los Tribunales Colegiado de Circuito.

Época: Segunda  
Instancia: Sala Superior, TCADF  
Tesis: S.S./J. 8

**MOTIVACION Y FUNDAMENTACION, SU ESTUDIO DE OFICIO.-** Basta que el actor manifieste en su demanda que el acto impugnado carece de fundamentación y motivación, para que las Salas de este Tribunal de oficio, realicen en las sentencias que pronuncien un examen exhaustivo de las consideraciones y fundamentos de derecho que sirvieron de sustentación al acto que dio origen al respectivo juicio de nulidad. G.O.D.D.F., noviembre 14, 1988

No se entiende que exista suplencia en la demanda o se afecte a la litis planteada si en la sentencia se citan de oficio la jurisprudencia, en este caso de debe entender como fundamentación en la sentencia, tal como lo señala la misma jurisprudencia.

Época: Segunda  
Instancia: Sala Superior, TCADF  
Tesis: S.S./J. 11

**SENTENCIAS. CITACION DE OFICIO DE TESIS DE JURISPRUDENCIA EN LAS.-** Como de acuerdo con lo que determinan los artículos 192 y 193 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, las tesis de jurisprudencia sustentadas por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito de Amparo, son de observancia obligatoria tanto para los Tribunales Federales, como para los del Fuero Común, si las Salas de este Tribunal invocan de oficio en sus resoluciones esas tesis, no obstante que ninguna de las partes las hayan mencionado durante el juicio de nulidad, esto no implica que exista suplencia alguna de la demanda, ni que se altere la litis planteada. G.O.D.D.F., noviembre 14, 1988

Las sentencias se pronunciaran por mayoría de votos de la Sala o por unanimidad. Como hemos mencionado la Sala suplirá la deficiencia de la demanda, pero en todo

momento se referirá a la litis planteada, en el caso de la materia fiscal se suplirán las deficiencias en la demanda cuando de los hechos narrados se deduzca el agravio.

El artículo 80 de la Ley del Tribunal, señala las reglas lógico-jurídicas que se deben seguir para emitir la sentencia como a continuación se transcribe dicho artículo:

ARTICULO 80.- Las sentencias que emitan las Salas del Tribunal, no necesitan formulismo alguno, pero deberán contener:

I.- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos. Así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido, según el prudente arbitrio de la Sala, salvo las documentales públicas e inspección judicial, que siempre harán prueba plena;

II.- Los fundamentos legales en que se apoyen, debiendo limitarlo a los puntos cuestionados y a la solución de la litis planteada;

III.- Los puntos resolutiveos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; y

IV.- Los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación.

Las sentencias deben contener alguna causa de nulidad de los actos impugnados las cuales se manifiestan en el artículo la mencionada ley y estas son las siguientes:

- a) Incompetencia de la autoridad.
- b) Incumplimiento y omisión de las formalidades legales.
- c) Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida y
- d) Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra cosa similar.

Por lo que se refiere a nuestro tema de la ampliación de la demanda, aquí establece la jurisprudencia que la omisión en considerar en la sentencia la ampliación a la demanda y contestación viola el principio de congruencia en relación con el artículo 80 fracción I y II de la LTCADF el cual señala que la sentencia debe contener a fijación clara y precisa de los puntos controvertidos y los fundamentos legales en que

se apoyen, debiendo limitarlo a los puntos cuestionados y a la solución de la litis planteada. Es decir que dicha jurisprudencia es completamente aplicable de acuerdo con la resolución de los tribunales colegiados.

Epoca: Octava Epoca Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte : IV Segunda Parte-1  
Tesis: Página: 512  
Rubro

**SENTENCIA FISCAL. VIOLA EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA CUANDO NO CONSIDERA LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA Y SU CONTESTACIÓN.** El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación dispone, en su primer párrafo, que las sentencias del Tribunal Fiscal se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios. Por ende, cuando una sentencia de esa naturaleza omita considerar la ampliación a la demanda original, la respuesta a ese aumento y los alegatos de las partes, infringe el principio de congruencia, en su aspecto externo, que se contiene en el citado precepto, pues, no analiza todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Cunado la demanda fue fundada el acto debe dejarse sin efecto y las autoridades que emitieron el acto están obligadas a revocar el acto, es decir deben otorgar o restituir al particular en goce de sus derechos los cuales fueron afectados. Se le deben restituir en los términos precisados en la sentencia. Tal y como lo señala el artículo 82 de la Ley.

Consideramos que las causas de nulidad se contemplan en el artículo 81 de la LTCADF. De manera general se puede decir que si el particular se encuentra en cualquiera de estos supuestos puede ir a juicio ante el Tribunal.

- a) Como primera causa de nulidad la ley señala la incompetencia de la autoridad administrativa, cuando la autoridad realiza un acto que la ley no le permite expresamente.
- b) La segunda causa de nulidad es el incumplimiento u omisión de las formalidades legales. Cuando la administración realiza un acto en contra de las disposiciones legales. La jurisprudencia menciona que los actos de las autoridades deben estar debidamente fundados y motivados. La

jurisprudencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal señala que los actos de autoridad deben estar fundados y motivados, en caso de no estarlos procederá la nulidad.

Época: Segunda Instancia:

Sala Superior, TCADF

Tesis: S.S./J. 23

**RESOLUCIONES Y ACTOS DE AUTORIDAD DEBEN ESTAR DEBIDAMENTE FUNDADOS Y MOTIVADOS. LAS.-**

Las resoluciones y actos de autoridad notificados a un particular que afecten sus intereses jurídicos, deben estar debidamente fundados y motivados. De lo contrario, procede declarar su nulidad, sin que se consideren convalidados en la contestación de la demanda o en instancia posterior de la autoridad.

G.O.D.D.F., diciembre 3, 1990

- c) La tercera causa de nulidad será la violación de la ley o por no aplicarse la debida, es decir cuando la autoridad aplica la ley de forma errónea.
- d) El último supuesto de procedencia será la existencia de arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar.

Es necesario señalar que con la existencia de una causa nulidad es suficiente para que declarar la nulidad del acto, aunque existan diversas causas tal y como lo describe la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. de fecha dos de diciembre de mil novecientos noventa nueve. Dicha jurisprudencia consideramos que es un avance porque protege al gobernado, sin necesidad de comprobar dos o más causales de nulidad.

Época: Tercera Instancia:

Sala Superior, TCADF

Tesis: S.S./J. 13

**CAUSALES DE NULIDAD. SI RESULTA FUNDADO UNO DE LOS CONCEPTOS DE NULIDAD NO ES NECESARIO EL ANALISIS DE TODOS LOS DEMAS.-**

En los casos en que el actor haga valer varias causales de nulidad en la demanda, y al estudiarlas, la Sala del conocimiento considere que una es fundada y suficiente para declarar la nulidad de la resolución o acto impugnado, y para satisfacer la pretensión del demandante, no está obligada a analizar en el juicio las demás causales.

G.O.D.D.F., diciembre 2, 1999

### 13. De los recursos.

El recurso administrativo constituye una pretensión del gobernado en contra de un acto administrativo, mediante un procedimiento establecido en la ley. Los recursos los debemos entender como el medio de impugnación que se promueve ante un tribunal de alzada.

El recurso es el medio de impugnación dentro de los límites que la propia ley le confiere y reglamenta.<sup>69</sup> Los recursos son utilizados por cualquier parte en el proceso cuando se esta inconforme con las resoluciones sean de trámite, sentencias, auto que admite o desecha la demanda, el auto que concede o niega la suspensión, etc. Dependiendo del acto que se pretende impugnar será el tipo de recurso que se promueva.

La idea generalmente aplicada es que el recurso que se promueve ante la misma autoridad emisora del actos es un recurso de reconsideración, independientemente del nombre con el que se le designe... y el que se promueve ante una autoridad diferente se le conoce como recurso jerárquico o de alzada, lo importante en todo caso, será determinar cuál autoridad lo tramitara y resolverá, si la que emitió el acto impugnado o una diferente, toda vez que en la práctica se ha encontrado que cuando se trata de la misma autoridad la tendencia es hacia la confirmación del acto.<sup>70</sup>

#### a) Reclamación.

En la Ley del Tribunal se encuentra establecido el recurso de **reclamación** el cual procede contra los acuerdos o proveídos de trámite dictados por el Magistrado Instructor o cualquiera de los magistrados. Así como los demás casos expresamente señalados en la ley que son:

- En el artículo 54 señala que procede el recurso de reclamación contra el auto que desecha la demanda.

---

<sup>69</sup> KELLEY Hernández, Santiago Alfredo. Op. Cit. Pág. 132

<sup>70</sup> DELGADILLO, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. Segundo Curso. 2ª Edición, México 2000, Editorial LIMUSA. Pág. 186

- El artículo 61 señala dos casos. Contra los actos que concedan o nieguen la suspensión.
- Contra el señalamiento de fianzas y contra fianzas procede el recurso de reclamación ante la sala del conocimiento.
- El artículo 63 señala que procede el recurso de reclamación contra la sentencia que declara, que se puede hacer efectiva la fianza otorgada para la suspensión del acto.

Se expresaran agravios dentro de los tres días contados a partir de que surta efectos la notificación correspondiente ante la Sala o Presidente que haya dictado el acto ante el cual se recurre, la sala que conoce del recurso suplirá las deficiencias de los agravios expresados.

Una vez expresados los agravios del recurrente se dará vista a las demás partes para que en igual término de tres días manifiesten lo que a su derecho convenga, transcurrido el término la Sala dictara la resolución correspondiente.

#### **b) Apelación.**

Cuando se traten de resoluciones que decretan o niegan el sobreseimiento procede el recurso de apelación. De igual manera procede contra la resolución que resuelva el juicio o resoluciones que afecten el fondo del asunto que son aquellas que pone fin al procedimiento.

Lo anterior es señalado en el artículo 87, y señala el término de 10 días siguientes a partir de que surta efectos la notificación correspondiente, dicho recurso se debe interponer ante la Sala Superior. Admitido el recurso se designara a un magistrado ponente y se notificara a las demás partes en el termino de cinco días, para que expongan lo que a su derecho convenga. Una vez agotado el término el Magistrado Ponente realizara el proyecto en un término de quince días el cual será presentado a la Sala Superior.

### c) Revisión.

El recurso de revisión se presenta por los supuestos señalados en el artículo 88 de la ley. El recurso de revisión se sustancia igual que el juicio de amparo directo promovido por lo particulares en contra de la misma sentencia, en este caso el recurso de revisión es promovido por las autoridades debido a que el amparo es únicamente para los gobernados.

El autor Díaz González expone el concepto basado en el juicio seguido ante el Tribunal fiscal Federal el cual es el siguiente:

Recurso de revisión: Defensa que procede en contra de las resoluciones dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal cuando declaran o niegan el sobreseimiento del juicio, o en contra de las sentencias definitivas, el cual puede ser interpuesto por la autoridad afectada por dicho fallo, ante el tribunal Colegiado de Circuito competente.

En el caso de la Ley del Contencioso Administrativo del Distrito Federal debe interponerse dentro del **término de diez días** a partir de que surta efectos la notificación ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente por conducto de la Sala Superior la cual será la encargada de remitir autos.

En los siguientes casos independientemente del monto o cuantía del asunto será procedente el recurso de revisión de acuerdo con el artículo 88 de la Ley:

- A) Cuando la resolución que se dicte afecte el interés fiscal o el patrimonio del Distrito Federal y sea de importancia a juicio de la autoridad fiscal;
- B) Cuando se trate de la interpretación de leyes o reglamentos;
- C) Cuando se trate de las formalidades esenciales del procedimiento;
- D) Cuando se fije el alcance de los elementos constitutivos de las contribuciones; y
- E) Por violaciones procesales cometidas durante el juicio siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo; o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

El último párrafo del artículo 88 señala que también procederá cuando el asunto sea de importancia y trascendencia:

En los casos no previstos en las fracciones anteriores, las autoridades podrán promover el recurso de revisión, siempre que el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso y el valor del negocio exceda de 20 veces el salario mínimo general vigente elevado al año en el Distrito Federal, al momento de emitirse la resolución de que se trate.

#### **14. Juicio de Amparo.**

El amparo no es un recurso, el amparo es un juicio que se utiliza cuando existen violaciones a las garantías individuales por los actos de las autoridades que emitieron el acto o por las autoridades que conocen del mismo mediante el juicio. El juicio de amparo puede ser directo que se promueve ante los Tribunales Colegiados de Circuito (Amparo Directo) o ante los Juzgados de Distrito (Amparo Indirecto).

En todo caso el juicio de amparo tiene el objeto de señalar de inconstitucionalidad de algún acto por parte de la autoridad.

La jurisprudencia señala, que para la procedencia del juicio de garantías no debe agotarse previamente el juicio de nulidad o el juicio ante el Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Julio de 2002 Página: 153 Tesis: 2a./J. 71/2002 Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**Rubro: CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES NECESARIO AGOTAR EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL CORRESPONDIENTE ANTES DE ACUDIR AL AMPARO.**

Texto: El artículo 59, primer párrafo, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al establecer que sólo el presidente de la Sala respectiva puede conceder la suspensión de la ejecución de los actos que se impugnen mediante el juicio de nulidad, previa petición del Magistrado instructor a quien, a su vez, le fue solicitada por el actor, exige un requisito adicional a los previstos en la Ley de Amparo para la concesión de tal medida precautoria, ya que el único requisito que contempla este último ordenamiento, en relación con la instancia de parte, es el previsto en la fracción I de su artículo 124, consistente en que el agraviado solicite expresamente al órgano de amparo la concesión de la medida suspensiva, por lo que entre el agraviado y la autoridad facultada para proveer sobre la suspensión solicitada no interviene otra voluntad. Por el contrario, en el

supuesto del citado artículo 59, la suspensión de la ejecución de los actos impugnados involucra otra voluntad entre la del peticionario de la medida suspensiva y la de la autoridad competente para otorgarla, lo cual se traduce en una exigencia adicional, no prevista en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado. Consecuentemente, debe estimarse que en el caso en cita resulta procedente el juicio de garantías, conforme a lo previsto en el primer párrafo de la fracción XV del artículo 73 de la ley reglamentaria de referencia, como excepción al principio de definitividad que lo rige, sin necesidad de agotar previamente el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

## **16. Ejecución de la Sentencia.**

Es la última etapa procesal, a través de esta se hace efectivo el cumplimiento de la sentencia, si la autoridad no cumple con la resolución, se le impondrán multas tantas veces sea necesario para dar cumplimiento.

Para hacer cumplir una sentencia la autoridad el actor o mejor dicho el que haya sido favorecido con la resolución podrá recurrir en **QUEJA** ante la sala, con la cual se dará vista a la autoridad por el término de 5 días para que manifieste lo que a su derecho convenga.

La sala resolverá si se ha cumplido en los términos señalados en la sentencia, si no ha cumplido la autoridad con dicha sentencia, entonces la Sala requerirá por el mismo término de cinco días para que cumpla amonestando y previniendo en caso. Si la autoridad no cumple se le impondrá una multa de 50 a 180 días de salario mínimo. Esta multa se pondrá imponer cuantas veces sea necesario.

Si la autoridad no hace cumplimiento en la sentencia entonces la Sala Superior a instancia de la Sala que conoció del asunto podrá solicitar al Jefe del Gobierno del Distrito Federal en su carácter de superior jerárquico que obligue al funcionario responsable para que de cumplimiento en un término no mayor de cinco días.

Asimismo también serán procedentes las sanciones cuando se no se respete en sus términos la suspensión del acto reclamado dentro del juicio.

## **CAPITULO TERCERO LA FIGURA PROCESAL DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA**

La ampliación de la demanda es una figura procesal, que existe como una parte dentro del proceso administrativo para evitar la indefensión del particular frente a los actos de la autoridad. Sólo se puede utilizar la ampliación en diferentes supuestos, no se pueden combatir actos relativos a la personalidad, legitimación. Es muy importante la ampliación porque a través de esta se combaten cuestiones como la negativa ficta y la nulidad de las notificaciones.

En este capítulo final analizaremos la ampliación de la demanda como una figura procesal, ya que esta tiene su nacimiento como un medio de defensa dentro del proceso administrativo y fiscal, como parte conformante de la litis.

### **1. Concepto de ampliación.**

La ampliación de la demanda como figura procesal se puede definir de diversas maneras, a continuación señalamos algunas.

Para el autor Guillermo Cabanellas la **Ampliación de la demanda** es la petición judicial y escrito en que se concreta, por los cuales el demandante reclama más derechos, bienes o dinero, por la misma causa expuesta en la demanda inicial o por otra distinta, contra el mismo demandado, y siempre que la substanciación de ambas pretensiones pueda realizarse simultáneamente ante el mismo juzgador.<sup>1</sup> Esta definición esta relacionada con la ampliación que se maneja en el derecho procesal argentino.

Por otra parte para el autor Díaz González Raúl la **Ampliación de la Demanda** es: escrito del actor, en donde hace valer el derecho que le otorga la ley, consistente en ampliar su demanda, cuando conozca los fundamentos de la autoridad emisora de la resolución, contenidos en la contestación al emplazamiento hecho por el tribunal.

---

<sup>1</sup> CABANELLAS de Torres Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas Cuevas. 14ª Edición, Argentina 2000, Editorial Heliasta. Pág. 33

Procede en caso de la negativa ficta, de la nulidad de notificaciones o cuando no conozca los razonamientos que tuvo la autoridad para resolver en determinado sentido. Creemos que más que una definición es una descripción de los supuestos en los que procede la ampliación de acuerdo a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación.

Para nosotros la ampliación de la demanda es el derecho que tiene el actor para complementar su demanda cuando se trate de actos que desconoce el actor (nulidad de la notificación) o cuando se aportan en la contestación elementos desconocidos por el actor, la autoridad cambia sus fundamentos, contra el acto ilegal del que deriva el impugnado y en caso de negativa ficta, con el fin de fijar sus pretensiones y de lograr la nulidad del acto.

El **objeto** de la ampliación de la demanda es la fijación de la litis, por regla general la fijación de la litis se hace entre el escrito de demanda y el de su contestación. Pero en derecho procesal fiscal (ahora contencioso administrativo) existe una excepción a esta regla puesto que la litis se forma con la resolución impugnada, la demanda y la contestación misma.<sup>2</sup> En realidad se debe de conformar con la demanda, contestación, ampliación de la demanda y la contestación a la misma.

La ampliación de la demanda es un acto dentro del proceso por el que él actor expresa cuál es su pretensión en contra de la contestación y los argumentos jurídicos que la apoyan, dando precisión a la pretensión contenida en el escrito inicial de la demanda, o porque la resolución impugnada haya carecido de la expresión de los fundamentos jurídicos en que se sustentó la autoridad para emitirla, y la actora haya esperado a conocer dichos fundamentos suponiendo que la autoridad los diere a conocer al producir su contestación a la demanda para atacarlos de la forma que a su derecho conviniere.

---

<sup>2</sup> QUINTANA Valtierra, Jesús, et. al. Op. Cit. Pág. 340

Al producirse una ampliación de demanda nos encontramos siempre frente a dos actos procesales que se producen en distintos momentos pero cuya naturaleza es la misma; la expresión de la pretensión de la actora y los fundamentos jurídicos en la que se apoya...<sup>3</sup> Es decir inicialmente se logra establecer las pretensiones que le faltaban al actor y en segundo lugar logra fundamentar ante el órgano jurisdiccional dichas pretensiones. Porque no se puede impugnar un acto de autoridad si no existe norma que señale expresamente a la autoridad el alcance y sentido de las normas que originaron el acto administrativo o fiscal.

Debe entenderse que la demanda y la ampliación de la demanda son dos actos que participan de la misma naturaleza y que tienen efectos de la formación de la litis, por lo que deben examinarse como un todo orgánico, esto es, el señalamiento de la pretensión de la actora y los fundamentos jurídicos en que se apoya.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Época: Octava Época

Localización

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte : IX-Enero

Tesis:

Página: 124

Rubro

**AMPLIACION DE LA DEMANDA DE NULIDAD. ES ATRIBUIBLE A LA SALA FISCAL LA OMISION DE NO CONCEDER EL PLAZO PARA LA.** La violación procesal consistente en la omisión en que incurre el magistrado instructor de no conceder a la actora el plazo señalado en el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, para ampliar su demanda, aun cuando cometida por el magistrado instructor es atribuible a la Sala fiscal del conocimiento, pues en primer lugar, la demandante no está en posibilidad de combatirla porque en contra de la misma no procede ningún medio de defensa ordinario ni tampoco el recurso de reclamación, el que de conformidad con el artículo 242 del ordenamiento invocado, sólo puede hacerse valer en contra de desechamientos de demanda, de contestación, de pruebas, de resoluciones que decreten el sobreseimiento del juicio o aquellas que rechacen la intervención del tercero, mas no en contra de las omisiones de no otorgar a las partes los plazos establecidos en la ley de la materia para ampliar las demandas y contestar dichas ampliaciones. En segundo lugar, ya que en términos de los artículos 210, 212 y 237 del código tributario federal, cuando se actualice cualquiera de las hipótesis contenidas en el primero de esos preceptos y sea el caso de ampliar la demanda por la parte actora y de contestar dicha ampliación por parte de la autoridad administrativa, la litis ante la Sala responsable, se integra con los conceptos de nulidad vertidos en contra del acto impugnado, con la contestación a la demanda, con los argumentos que conforman la ampliación y los que le dan contestación. Así, para dar cumplimiento al artículo 237 del Código

---

<sup>3</sup> QUINTANA Valtierra, Jesús. *Íbidem*. Pág. 341

invocado, al emitir sus sentencias o resoluciones, tales Salas deben analizar si en el juicio contencioso- administrativo se han cumplido o no las reglas que norman el procedimiento en tratándose de los asuntos en que proceda la ampliación de la demanda, a fin de asegurarse de que en dicho procedimiento no se vaya a dejar en estado de indefensión alguna de las partes, pues de otra manera no acatan lo dispuesto por este precepto y con esa omisión reducen indebidamente la litis fiscal, dejando en estado de indefensión a una de las partes al evitarle cuestionar lo manifestado y exhibido en su contra. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Quintana Valtierra y Rojas Yañez señalan que en los casos en que la ley lo permite, la ampliación de la demanda no es sino la segunda parte de la demanda, el complemento de la misma, por lo que se puede afirmar que la demanda es una sola y se produce en dos momentos distintos, a través de dos actos, contenida materialmente en dos documentos. La ampliación de la demanda es un acto necesario porque con ella el particular, al conocer los elementos que ignoraba en el momento de la presentación de su demanda, contenidos en la contestación de la misma, podrá atacar aquellas razones y fundamentos que a su parecer le causen agravio, y con el escrito de ampliación quedarán fijados los puntos controvertidos.

## **2. Causas de procedencia de la ampliación.**

Cuando la materia de impugnación sea una negativa ficta, derivada de la resolución del recurso administrativo que se haya interpuesto contra una multa, el demandante podrá ampliar su demanda de nulidad, dentro del término de quince días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos el acuerdo recaído a la contestación de la misma. Si la autoridad demandada no contestase la demanda de nulidad, el Tribunal declarará la preclusión de tal derecho.

Para el autor Treviño Garza, esta figura jurídica se presenta en la materia de lo contencioso administrativo, en tres casos:

- Cuando se demanda la nulidad de una negativa ficta y la autoridad, al contestar, invoca motivos y fundamentos para apoyar su negativa.
- Cuando aún no ha transcurrido el plazo de 15 días para presentar la demanda, en cuyo caso podrá hacerla valer dentro de ese plazo, con relación al mismo acto impugnado, o con otros, que pretenda impugnar, y

- En caso de que el promovente reclame la nulidad de una notificación administrativa realizada dentro del procedimiento administrativo y el promovente se entere de la existencia de esa notificación al momento en que la autoridad conteste, pues en este caso, como ya se inició el juicio contencioso administrativo, la nulidad de esa notificación se hará valer mediante la respectiva ampliación de la demanda.<sup>4</sup>

En cuanto a los supuestos de ampliación de demanda la acorde con el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, entonces vigente, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, ha sostenido lo siguiente:

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Época: Octava Época

Localización Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte : X-Diciembre

Página: 263

Rubro: **CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, AMPLIACION DE LA DEMANDA.**

**CASOS EN QUE PROCEDE. ANALISIS DEL ARTICULO 210 DEL.** El artículo 210 del código tributario federal contempla tres supuestos que al actualizarse permiten la ampliación de una demanda; el numeral señala que podrá hacerse: cuando se impugne una negativa ficta (fracción I); contra el acto principal de que derive el impugnado en la demanda así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación (fracción II), y en los casos previstos por el artículo 209 bis (fracción III); este último artículo contempla la posibilidad de ampliar la demanda para impugnar el acto administrativo y su notificación, cuyo desconocimiento es manifestado en la demanda (fracción II). Ahora bien, ni el artículo 210 ni el 209 bis, del ordenamiento precitado contemplan la posibilidad de otorgar un término adicional para ampliar la demanda a fin de objetar las pruebas ofrecidas por la contraparte; inclusive el artículo 229 siguiente establece un procedimiento incidental para objetar documentos en los siguientes términos: "Cuando alguna de las partes sostenga la falsedad de un documento, incluyendo las promociones y actuaciones en el juicio, el incidente se podrá hacer valer ante el magistrado instructor hasta antes de que se cierre la instrucción del juicio. La Sala resolverá sobre la autenticidad del documento exclusivamente para el efecto de dicho juicio". Por tanto, existiendo un procedimiento que ex profeso prevé la ley para impugnar documentos, no era el caso requerir a la actora a fin de que ampliara su demanda, por lo mismo, si la Sala fiscal omitió tal requerimiento, su actuación no afecta derecho alguno de la quejosa. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Ahora en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al respecto el artículo 19 se establece:

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

<sup>4</sup> TREVIÑO Garza, Adolfo J. Op. Cit. 155 y 156

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

Existen en materia federal cuatro supuestos para la procedencia de la ampliación de la demanda en el Contencioso Administrativo, las cuales son:

#### **a) Negativa Ficta.**

Negativa Ficta: La cual es la única que se encuentra señala específicamente en la LTCADF en el artículo 51.

**Cuando se demande la nulidad de una resolución negativa ficta, se podrá ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos el acuerdo recaído a la contestación de la misma.**

La negativa ficta debe entenderse como una contestación negativa a la instancia del particular, debida a la abstención, por parte de la autoridad, de emitir una respuesta en cierto tiempo. Los elementos de la negativa ficta son cuatro:

- a) La instancia del particular a la autoridad.
- b) Una abstención por parte de la autoridad, a dar respuesta expresa a dicha instancia.
- c) El transcurso del tiempo que la ley señala para esperar la respuesta, o a falta de término, tres meses.
- d) Que transcurrido ese tiempo sin que la autoridad emita respuesta, el particular tenga como negativa a su pretensión el silencio de dicha autoridad.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> QUINTANA Valtierra, Jesús, et. al. Op. Cit. Pág. 343

Si la autoridad no combate la negativa ficta de manera fundada y motivada en su contestación, ello ya no puede hacerse en la ampliación de la contestación de la demanda, por lo que procede que se declare la nulidad de la resolución negativa impugnada.<sup>6</sup>

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Epoca: Octava Epoca  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la  
Federación Parte : XIII-Febrero Tesis:  
Página: 381

**Rubro: NEGATIVA FICTA. CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE AMPLIACION DE LA DEMANDA DEL JUICIO DE NULIDAD.** Toda vez que la negativa ficta es una fricción legal que nace del silencio de la autoridad administrativa, únicamente como sustitución del acto expreso cuya emisión le fue solicitada; resulta evidente que los motivos y fundamentos que a este último correspondan, quedan expuestos hasta que la autoridad conteste la demanda del juicio de nulidad en el que se reclama la producción de dicha negativa; y para tales casos el artículo 60 de la Ley de Justicia Administrativa, otorga el derecho a la parte actora de ampliar su escrito de demanda, dentro del término de quince días, precisamente con la finalidad de que esté en aptitud de combatir las razones y fundamentos esgrimidos por la autoridad demandada. Sin embargo, aun cuando es potestativo para el interesado ampliar la demanda o abstenerse de hacerlo, las consecuencias que una y otra actitud traen consigo, ya no dependen de su voluntad, sino de las reglas legales que rigen el juicio de nulidad, por cuya virtud, si decidió no impugnar lo argumentado en la contestación de la demanda, deberá reconocerse la validez de la resolución reclamada. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Es evidente de acuerdo a la siguiente jurisprudencia que si el actor no amplía la demanda en el caso de la negativa ficta, porque esta figura jurídica es optativa para el mismo promovente, la falta de ampliación de la demanda trae como consecuencia no podrá desvirtuar lo argumentado por la autoridad en la contestación de la demanda y en consecuencia deberá reconocer la validez de la resolución que impugnó. Aquí radica su importancia porque si amplía la demanda tendrá la defensa que necesita en contra de la contestación de la demanda.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Parte : X-October  
Tesis:  
Página: 381  
Rubro

**NEGATIVA FICTA, CONSECUENCIAS JURIDICAS DE LA AMPLIACION DE LA DEMANDA FISCAL Y DE LA FALTA DE ESTA, EN CASO DE.** En tratándose de una resolución negativa ficta, si la autoridad demandada al contestar la demanda fiscal da los fundamentos y motivos de la resolución impugnada, la actora en la instancia de

---

<sup>6</sup> MARGAIN Manautou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo*. De anulación o de ilegitimidad. 8ª Edición, México 1999, Editorial Porrúa. Pág. 213

nulidad tiene el derecho expresamente reconocido por la ley (artículo 210 del Código Fiscal de la Federación) para poder ampliar su demanda inicial, esto es, una vez producida la contestación respectiva y a efecto de desvirtuar los argumentos en ella expresados, la actora está en absoluta libertad, sin que nadie pueda impedirselo, de ampliar su demanda inicial. Sin embargo esta es una decisión que sólo la actora puede o no tomar, es en efecto potestativo para ello realizar o no la ampliación de la demanda correspondiente, pero las consecuencias de la decisión que llegue a tomar ya no dependerán de su voluntad, sino de las reglas que rigen el procedimiento del juicio fiscal. En tales condiciones, si amplía su demanda y desvirtúa los argumentos sostenidos en la contestación, obtendrá la declaración de nulidad de la resolución impugnada; por el contrario si no produce la ampliación de la demanda inicial, o la misma es extemporánea, no podrá desvirtuar lo argumentado en la contestación de la demanda y por tanto deberá reconocerse la validez de la resolución impugnada. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

**Precedentes**

Amparo directo 244/92. Alejandro Phelts Rodríguez. 30 de junio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Nabor González Ruiz. Secretario: José Sergio Reséndiz Carvajal. Amparo directo 83/92. Maquiladora de Baja California, S.A. de C.V. 18 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Nabor González Ruiz. Secretario: Sergio Ignacio Cruz Carmona

**b) Contra el acto principal del que deriva el impugnado.**

Hay ocasiones en que un acto administrativo puede dar origen a diversos actos subsecuentes, obviamente derivados y dependientes de aquél. También se puede dar el caso de que ese acto subsecuente se notifique se notifique previamente el acto que le dio origen. También señalan los autores Quintana Valtierra y Roja Yañez que el actor al impugnar dicho acto subsecuente, necesariamente desconoce el contenido del acto principal, por lo que la autoridad, al contestar la demanda, le dará a conocer el contenido del mismo y de su notificación.

Al producir la autoridad responsable su contestación y presentar como prueba el acto principal, ubica a la actora en su derecho a impugnar dicho acto mediante ampliación de demanda y a precisar causales de ilegalidad de que adolece, ofreciendo y presentando nuevas pruebas si fuere necesario.<sup>7</sup>

**c) Contra la ilegalidad de la notificación.**

La violación se presenta cuando se notifica el acto a una persona que no es el interesado o que carece de la representación legal de éste.

---

<sup>7</sup> MARGAIN Manautou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo*. Op. Cit. Pág. 206

Se pueden presentar dos situaciones:

1. Si la parte actora manifiesta conocer el acto administrativo no notificado, se tomara como fecha de notificación la que ella manifieste en que la conoció, debiendo en seguida consignar los agravios distintos a éste, la no notificación del acto conforme a derecho, en su demanda.
2. si la actora manifiesta no conocer el acto, así lo consignara en su demanda como agravio o causal de ilegalidad, señalando la autoridad a quien se lo atribuye. Al contestar la demanda la autoridad deberá acompañar constancia del acto y de su notificación, mismos que el actor podrá impugnar mediante la ampliación de la demanda.<sup>8</sup>

Puede suceder que al entablarse el juicio fiscal, el actor manifiesta, bien que acto impugnado fue ilegalmente notificado y por lo mismo lo conoció en determinada fecha, o bien que desconoce el acto que pretende impugnar, por lo que ambos supuestos, la autoridad, al contestar la demanda, deberá acompañar el documento en que obra el acto administrativo y su notificación a fin de que el actor este en posibilidad de ampliar su demanda.<sup>9</sup>

Época: Octava Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación Parte : X-October Tesis: Página: 273  
Rubro: **AMPLIACIÓN DE DEMANDA. REQUISITOS DE LA. DE ACUERDO CON LA CORRECTA INTERPRETACIÓN DE LOS ARTICULOS 208 Y 210 DEL CODIGO FISCAL, SI SE FORMULA CUANDO EN LA CONTESTACION SE DA A CONOCER LA RESOLUCION IMPUGNADA Y LAS CONSTANCIAS DE SU NOTIFICACION.**  
Cuando la ampliación de la demanda obedece a que en el momento de contestarla las demandadas exhiben la resolución impugnada y las constancias de notificación, no es necesario que el actor repita los datos sobre la resolución impugnada y demás que haya expresado en la demanda, pues resultan inútiles por ser ya conocidos y si el artículo 210 del Código Fiscal dispensa al demandante de exhibir junto con la ampliación los documentos previstos en el artículo 209 que ya hubiera acompañado a la demanda, por la misma razón debe regir igual disposición tratándose de los datos requeridos por el artículo 208, aunque el legislador no lo haya dicho expresamente.  
SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Esta jurisprudencia se refiere a que se debe de realizar una interpretación de las normas en conjunto para establecer los requisitos de la ampliación de la demanda, ya que no existe un artículo expreso que señale los requisitos que deberá contener la ampliación de la demanda.

<sup>8</sup> MARGAIN Manautou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo*. Íbidem. Pág. 209

<sup>9</sup> QUINTANA Valtierra, Jesús, et. al. Op. Cit. Pág. 346

#### **d) Cuando la autoridad introduce nuevos elementos.**

En la contestación de la demanda no pueden cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, puesto que si la autoridad lo hiciera, estaría introduciendo nuevos elementos en la litis que, obviamente, son desconocidos para el actor. De ahí que debe proceder la ampliación de la demanda ya que de otra manera el actor se encontraría en estado de indefensión violándose con ello, el principio de legalidad tutelado por el artículo 16 constitucional.<sup>10</sup>

Si se concede a la autoridad demandada el poder de mejorar la motivación de su acto introduciendo argumentos que omitió expresar en el mismo atendiendo a los argumentos que expone la parte actora en su demanda, lo cual se considera violatorio del artículo 16 constitucional, pues la resolución impugnada debe de contener la fundamentación y motivación, sin que esta última pueda ampliarse en la contestación de la demanda.

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, y las pruebas que se ofrezcan.<sup>11</sup> Si la autoridad no produce su contestación a la ampliación, pierde su derecho a impugnar la sentencia.

### **3. Plazo.**

Respecto al plazo nosotros consideramos que la ampliación de la demanda debe realizarse en 15 días para el actor y 15 días para la autoridad demandada, es decir lo más breve posible y no como el código fiscal que tiene el término de 20 días.

---

<sup>10</sup> QUINTANA Valtierra, Jesús, et. al. *Íbidem*. 346 y 347.

<sup>11</sup> MARGAIN Manautou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo*. Op. Cit. Pág. 213

Atendiendo el principio de economía procesal el cual tiene como contenido que el proceso se lleve a cabo en el menor tiempo, evitando actuaciones reiterativas o que lo demoren inútilmente.<sup>12</sup> Proponemos que la ampliación de la demanda se realice en 15 días y se conceda el mismo término para la contestación a la ampliación, lo cual consideramos que es tiempo suficiente tanto para el demandante y para la autoridad.

El plazo para ampliar la demanda debe ser de quince días al igual que para presentar la demanda. De acuerdo con la siguiente jurisprudencia:

Tesis jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Diciembre de 2003, Número 2a./J. 112/2003, Página 93  
**“INFORME JUSTIFICADO. CUANDO DE ÉL SE ADVIERTA LA PARTICIPACIÓN DE UNA AUTORIDAD NO SEÑALADA COMO RESPONSABLE POR EL QUEJOSO, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE NOTIFICARLE PERSONALMENTE SU CONTENIDO, ASÍ COMO PREVENIRLO PARA QUE ACLARE O AMPLÍE SU DEMANDA.** De la interpretación teleológica del primer párrafo del artículo 30 de la Ley de Amparo se advierte que el legislador estableció una facultad discrecional en favor del Juez de Distrito para ordenar que se realice personalmente una notificación; sin embargo, la notificación que se ordene durante la sustanciación del juicio de garantías únicamente procederá cuando se trate de determinaciones de importancia y trascendencia para la correcta integración de la litis constitucional, cuyo objetivo principal será no dejar en estado de indefensión a alguna de las partes, en tanto que todo rigorismo técnico estará subordinado a la observancia del fin supremo de impartir justicia, sobre todo en materia de juicios de amparo que, a diferencia de los del orden común, antes de los intereses recíprocos de las partes o de rigorismos procesales que obstaculicen el acceso a la defensa de los derechos constitucionales está la tutela de las garantías fundamentales del gobernado. En congruencia con lo antes expuesto, cuando al rendirse el informe justificado el Juez de Distrito advierta la participación de autoridades no señaladas como responsables por el quejoso, deberá notificarle personalmente el contenido de dicho informe, e igualmente prevenirlo para que aclare o amplíe su demanda, pues de lo contrario incurrirá en violación a las normas del procedimiento, la que en todo caso será corregida por el tribunal revisor al ordenar su reposición, de conformidad con el artículo 91, fracción IV, de la ley citada.”

---

<sup>12</sup> ESQUIVEL Vázquez, Gustavo A. Op. Cit. Pág. 51

#### **4. Ampliación de la Demanda en las Legislaciones de los Estados.**

Los Estados de la República Mexicana cuentan con su propia ley específica en materia contenciosa administrativa a continuación analizaremos las leyes de algunos estados de los que parecen interesantes y de acuerdo a estas leyes podremos destacar las fallas en nuestra legislación y darnos cuenta que se necesita una reforma para que nuestra Ley no tenga demasiadas lagunas.

##### **a) Estado de Baja California Norte.**

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California señala lo siguiente:

El artículo 46 señala la ampliación de la demanda en dos casos que son: en negativa ficta y cuando el actor desconozca los fundamentos o motivos del acto impugnado.

Artículo 46.- El demandante tendrá derecho de ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efecto la notificación de la misma, en los casos siguientes:

I.- Cuando se demanda una negativa ficta; y II.- cuando el actor no conozca los fundamentos o motivos del acto impugnado, sino hasta que la demanda este contestada.

En los casos anteriores, la omisión de la ampliación de la demanda no traerá como consecuencia el que se tengan por consentidos los hechos y por aplicables los fundamentos y motivos expresados al contestarse la demanda.

A diferencia de la nuestra Ley en el distrito Federal se señala además del término en que se debe realizar la ampliación menciona otro supuesto de versa específicamente cuando no se conozcan los fundamentos o motivos del acto impugnado. Asimismo señala el mismo término para la contestación a la ampliación, las dos últimas circunstancias no se encuentran contempladas en la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

## b) Estado de Durango.

En el Estado de **DURANGO** encontramos el Código de Justicia administrativa que es relativo al proceso que se lleva en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Durango específicamente en el artículo 149 se establece los supuestos de ampliación. En el libro segundo del Código de Justicia Administrativa, Título Primero Capítulo IX, se establece el término y causas para ampliar la demanda, el artículo 158 señala expresamente la ampliación de la demanda:

Artículo 158. El actor tendrá derecho a ampliar su demanda dentro de los diez días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la misma, en los siguientes casos:

- I. Cuando se demande una negativa ficta o la declarativa de configuración de la positiva ficta;
- II. Cuando los fundamentos y motivos del acto impugnado sean conocidos por el actor hasta que se conteste la demanda;
- III. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 168 de este código, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda; y
- IV. Cuando el acto principal del que derive el impugnado en la demanda o su notificación, se den a conocer en la contestación.

En estos casos, solo serán materia de ampliación los hechos y las pruebas que se relacionen estrictamente con las cuestiones señaladas

Artículo 159. 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 requieran, aplicándose en lo conducente, lo dispuesto por los artículos 150 y 153 del presente ordenamiento, relativos a la aclaración.

Artículo 160. Si el actor no amplía su demanda, se entenderá que consiente los actos, resoluciones y procedimientos que pudiere haber impugnado en vía de ampliación.

No debemos olvidar que la autoridad también debe tener el mismo término para contestar la ampliación de demanda. También señala que en caso de negativa ficta la autoridad solo debe expresar los hechos y fundamentar su acto.

Artículo 161. Admitida la demanda, se correrá traslado de la misma a las partes para que la contesten en el término de quince días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento. Cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente. El plazo para la contestación de la ampliación de la demanda, será de diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación de la misma.

Artículo 168. En la contestación de la demanda no podrán variarse los fundamentos de derecho de la resolución o acto impugnado.

En el caso de negativa ficta, la autoridad únicamente podrá expresar los hechos y el derecho en que apoye la misma. Tratándose de positiva ficta, la autoridad solo podrá excepcionarse cuando pueda demostrar que la misma no se ha configurado, en caso contrario, la sala correspondiente la considerara allanada, procediendo sin mayor trámite a dictar sentencia favorable al actor.

A nuestro parecer el Código de Justicia Administrativa del Estado de Durango tiene una mejor regulación que el Distrito Federal que protegen al particular y a la autoridad señalando el mismo término de 10 días en ambos casos y señalando las cuatro causas de procedencia de la ampliación de demanda, lo cual en nuestra legislación no está prevista, por eso señalamos que a pesar de existir la integración del derecho para colmar las lagunas creemos firmemente en la debida fundamentación de los actos de autoridad, porque en todo caso no tiene sentido la creación de una ley que remite a otra ley para resolver un conflicto.

### **c) Estado de Guanajuato.**

En el estado de **GUANAJUATO** la encontramos Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato. Señala que la ampliación deberá presentarse dentro del término de **cinco días** lo cual nos parece que es un avance porque hace más rápido el proceso, estamos de acuerdo y consideramos que el tiempo que se da a las partes es suficiente para formular la ampliación y su respectiva contestación. De acuerdo con lo señalado en el artículo 72 la autoridad cuenta con el término de **siete días** para contestar la ampliación de la demanda. Lo cual no es equitativo pero consideramos que es mejor un proceso rápido.

Titulo Tercero del Juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo  
Capitulo Primero de la Demanda  
Articulo 64. La demanda deberá formularse por escrito y presentarse ante el tribunal dentro de los quince días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado; o en que el afectado haya tenido conocimiento de el o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo, cuando no exista notificación legalmente hecha.  
En caso de negativa ficta, la demanda podrá presentarse en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa.

Artículo 71. El actor tendrá derecho a ampliar la demanda dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación de la demanda, cuando se impugne una negativa ficta.

También podrá ampliarla demanda cuando en la contestación se sostenga que el juicio es improcedente por consentimiento tácito, y el actor considere que la notificación del acto impugnado se practico ilegalmente. En este caso, si al dictarse sentencia, se decide que tal notificación fue correcta, se sobreseerá en el juicio; en caso contrario, se decidirá sobre el fondo del negocio.

Cuando se impugne la ilegalidad de la notificación será procedente la ampliación, este supuesto no esta señalado en la ley del Distrito Federal y en nuestra opinión este caso referente a la solicitud de sobreseimiento por parte de la autoridad por consentimiento del acto, es decir por no impugnar el acto dentro del término señalado en la ley que es el de quince días. Debería ser materia de ampliación en nuestra ley local, por eso nuestro énfasis en reformar la Ley Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Titulo Tercero del Juicio ante el Tribunal de lo Contencioso  
Administrativo  
Capitulo Segundo de la Contestación

Artículo 72. Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro del termino de siete días hábiles siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de **seis** días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita.

Si no se produce la contestación en tiempo o esta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios, resulten desvirtuados.

La ley de del Estado de Guanajuato precisa en el artículo 73 el contenido de la contestación a la ampliación a la demanda como son los incidentes, las causas de sobreseimiento e improcedencia, referencia a los hechos y por último los argumentos para señalar la ineficacia de los conceptos de violación. Consideramos muy importante este artículo porque obliga a la autoridad a realizar la contestación de manera tal que no pueda evadir la legalidad o ilegalidad del acto.

#### d) Estado de Nayarit.

Es Estado de **NAYARIT** cuenta con la ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit. Lo importante que podemos señalar es el señalamiento a los requisitos formales para la presentación de la ampliación de demanda.

Artículo 160. Fracción IV. Solo tratándose de los casos que a continuación se enlistan, podrá ampliarse la demanda, dentro de los diez días posteriores a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo de admisión de la contestación de demanda:

- A) cuando se impugne una resolución negativa ficta;
- B) contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda o contra otro no conocido por el actor, así como contra su notificación, cuando se den a conocer en la contestación. En estos casos la autoridad demandada al contestar la demanda, deberá acompañar las constancias de los actos administrativos y de sus notificaciones;
- C) cuando, con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

Artículo 161. La demanda y, en lo conducente, su ampliación, deberá contener los siguientes requisitos formales:

- I. El nombre y domicilio del actor para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre;
- II. El acto o la disposición general que se impugna;
- III. Las autoridades o particulares que se demanden, en su caso;
- IV. El nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere;
- V. Las pretensiones que se deducen;
- VI. La fecha en que se notifico o se tuvo conocimiento del acto impugnado;
- VII. La fecha en que entro en vigor la disposición general impugnada, en su caso;
- VIII. Los hechos que sustenten la impugnación del actor;
- IX. Los conceptos de impugnación y, de ser posible, las disposiciones legales violadas;
- X. Las pruebas que se ofrezcan;
- XI. La solicitud de suspensión del acto impugnado, en su caso; y
- XII. La firma autógrafa del promovente y, en los casos en que este no sepa o no pueda firmar, su huella digital.

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

Artículo 168. Admitida la demanda, se correrá traslado de ella a los demandados, emplazándolos para que la contesten dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento. Cuando fueren varios los demandados, el término correrá individualmente.

El plazo para contestar la ampliación de demanda será de cinco días posteriores a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita.

Consideramos que esta ley es muy completa y en la cual se debe tomar en cuenta para una reforma a nuestra ley, ya que menciona el término de para la presentación, los supuestos para la procedencia de la ampliación y los requisitos formales. Por lo

tanto no da lugar a lagunas y consideramos que en los casos que no se contemplen, en ese caso si deberá de procederse a la integración de la ley aplicando analógicamente el Código Fiscal de la Federación.

### **e) Estado de San Luís Potosí.**

Ley de Justicia administrativa del estado de **San Luís Potosí**. A la ley de este Estado solo le falta el señalar los otros dos supuestos para ampliar la demanda.

Artículo 66. El actor tendrá derecho a ampliar la demanda dentro de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación, cuando se impugne una resolución negativa ficta. También podrá ampliar la demanda cuando en la contestación se sostenga que el juicio es improcedente por consentimiento tácito y el actor considere que la notificación del acto impugnado se practico ilegalmente. En este ultimo caso, si al dictarse sentencia se decide que la notificación fue correcta, se sobreseerá el juicio y en caso contrario se decidirá sobre el fondo del negocio.

Artículo 69. Admitida la demanda, se correrá traslado al demandado con copia de la misma, para que dentro del termino de quince días hábiles conteste la que a su derecho corresponda y ofrezca las pruebas que estime convenientes, expresando los hechos con los que estas se encuentren relacionadas.

Si la parte demandada no produce su contestación dentro del término legal, el tribunal, de oficio, declarara la preclusión del derecho correspondiente, teniendo por contestada la demanda en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario.

Si al producir en tiempo la contestación de la demanda, la parte demandada no se refiere a todos y cada uno de los hechos de la misma, los omitidos se consideraran presuntivamente ciertos, salvo prueba en contrario.

El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de quince días hábiles, contados a partir del siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita.

Cuando los demandados fueren varios, el término para contestar la demanda les correrá individualmente.

Artículo 70. La parte demandada en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda expresara:

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

II Las excepciones, cualquiera que sea su naturaleza, excepto cuando se apoyen en pruebas supervenientes y estas hayan sido ofrecidas y admitidas como tales;

III. Las consideraciones que a su juicio impidan se emita la decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o que se ha extinguido el derecho en el que el actor apoya su demanda;

IV. La referencia concreta a cada uno de los hechos que el actor impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron;

V. Los argumentos que demuestren la ineficacia de los agravios; y

VI. Las pruebas que ofrezca.

**g) Estado de Zacatecas.**

En el Estado de **Zacatecas** se rige por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Zacatecas. Es regulada la ampliación solo por el artículo 45 que al igual que nuestra ley solo establece el caso de Negativa Ficta.

Artículo 45. La demanda solo podrá ampliarse tratándose de una negativa ficta, y deberá hacerse dentro de los quince días siguientes al en que haya surtido efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación de la demanda.

Esta ley a nuestro parecer se encuentra rezagada al igual que la del Distrito Federal la cual deja al contribuyente en un estado de indefensión cuando se encuentra en algún supuesto no contemplado como en el código fiscal.

Como hemos apreciado nuestra ley tiene un rezago impresionante porque no solamente debe señalar todos los supuestos, sino que además debe establecer el plazo para ampliar la demanda, igual al plazo para la demanda inicial, sin olvidar que se deben señalar los requisitos formales que debe contener la ampliación y por último debe existir un artículo que obligue a la autoridad a realizar su contestación de ampliación refiriéndose a los incidentes, las causas de sobreseimiento e improcedencia, referencia a los hechos y por último a los argumentos para señalar la ineficacia de los conceptos de violación. No debemos olvidar que nuestra ley no contempla los incidentes.

## **CAPITULO CUARTO AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA EN LA L.T.C.A.D.F.**

### **1. Ampliación en la L.T.C.A.D.F.**

El último tema de este trabajo es referente a la ampliación como figura procesal específicamente en el Distrito Federal.

Alto valor para la sociedad capitalina ha tenido por siempre la procuración o impartición de justicia; sin embargo, en el ámbito fiscal no ha sido muy favorecido con estudios accesibles y profundos, sistemáticos y continuos sobre sistematización y unificación de las profusas disposiciones fiscales, canales seguros de acceso de individuos y sectores sociales a la justicia y legalidad fiscales, simplificación de procedimientos que aseguren la participación del contribuyente en la defensa de sus derechos o intereses, y órganos de competencia definida para resolver las cuestiones.<sup>1</sup>

La ampliación de la demanda representa una figura procesal que no es tomada en cuenta por los Juristas. Por lo tanto no ha sido materia de estudio en el Distrito Federal y difícilmente se puede encontrar libros que examinen particularmente la figura.

Por lo que toca al proceso en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito la ampliación de la demanda sólo se prevé para el caso de negativa ficta, y no para los demás casos. La autoridad jurisdiccional en los demás supuestos como son la nulidad de la notificación o cuando o la autoridad cambia los fundamentos de derecho a veces da vista a la parte contraria por el término de tres días esto es no concede la ampliación como tal porque no existe regulación alguna en Ley.

El artículo 51 de la ley del TCADF señala:

---

<sup>1</sup> Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de derecho fiscal y finanzas públicas A.C. *Justicia Administrativa*, 1ª Edición, México 1987, Editorial Trillas. Pág. 137

Cuando se demande la nulidad de una resolución negativa ficta, se podrá ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos el acuerdo recaído a la contestación de la misma.

La primera pregunta que nos planteamos es que requisitos debe llevar. Pero la ley es muy ambigua no menciona nada al respecto.

A él actor se le concede el término de quince días, y no menciona el término para la contestación de la ampliación. Si se llegara a aplicar supletoriamente el Código Fiscal de la Federación será el término de veinte días. Lo cual daría mayor tiempo a la autoridad. Y de esta forma la ley ya no sería imparcial puesto que la autoridad tendría mayor tiempo para formular su contestación, consideramos que el término debería ser de quince días.

El termino de quince días deber ser así por debido a la naturaleza de la ampliación, porque se puede dar el caso de que actor tenga que ampliar su demanda para señalar nuevas autoridades e inclusive para señalar nuevos actos, de los cuales no tenia conocimiento, dada la importancia sería como presentar una demanda y en ese sentido debe otorgársele el plazo de quince días. Para no dejar en estado de indefensión y tenga un plazo que le permita una correcta administración de justicia,

Por otra parte las garantías individuales protegen al gobernado y por lo tanto tomamos el siguiente fragmento de autor Dionisio Kaye: En México, la Constitución Política eleva la legalidad y la audiencia al rango de Garantías Individuales y por tanto, el juzgador jurisdiccional, arbitral o administrativo debe respetar las formalidades legales de un procedimiento y **motivar en hechos y fundamentar en derecho**, cualquier resolución o sentencia que pronuncie...

Al no existir una regulación en el Distrito Federal de la ampliación de la demanda las sentencias y resoluciones no cumplen con las garantías individuales. Y cuando no se otorga la ampliación de la demanda consideramos que se deja sin protección al demandado al no poder combatir cuestiones de legalidad de los actos dentro del proceso, derivados de la ampliación de la demanda.

Las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no se atreven en general a integrar las deficiencias de las leyes, el concepto de jurisprudencia se ha tornado obsoleto y fomentador de rezagos y aunque su pretensión es aclarar los oscuros conceptos legales, existen muy pocas tesis que logran tal cometido. Los juzgadores locales no tienen ni la infraestructura para publicar sus decisiones y no existen precedentes en la administración de justicia estatal que orienten al foro y al estudioso sobre los detalles de la legislación local.

Sin embargo conforme a la reciente jurisprudencia relativa a la supletoriedad del Código Fiscal de la Federación, respecto al procedimiento dice:

Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Enero de 2007 Página: 492 Tesis: 2a./J. 198/2006 Jurisprudencia Materia(s): Administrativa

**CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 197 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE A LA LEY RELATIVA.**

El citado precepto establece la posibilidad de que los contribuyentes hagan valer en el juicio de nulidad conceptos de impugnación no planteados en el recurso, así como argumentos ya esgrimidos ante los órganos de la administración pública, conforme al principio de litis abierta. Por otra parte, el artículo 25 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal señala que a falta de disposición expresa en ese ordenamiento, será supletorio en materia **fiscal** el **Código** Financiero del Distrito Federal y, en su caso, el **Código Fiscal** de la Federación en lo que resulten aplicables, mientras no se opongan a lo que prescribe aquella Ley. Ahora bien, si se considera que el **Código** Financiero del Distrito Federal se ocupa de regular aspectos relativos a la actividad programática para el logro del desarrollo financiero del Distrito Federal, es decir, la forma y plazos para la elaboración de la Ley de Ingresos y del anteproyecto del Presupuesto de Egresos; las reformas a sus disposiciones tributarias; el tipo de ingresos tributarios y no tributarios necesarios para cubrir los gastos públicos; la manera en que administrará sus ingresos y en que realizará sus erogaciones; la forma en que contabilizará las operaciones financieras y el modo en que presentará la cuenta pública anual ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y toda vez que su Libro Sexto, Título Segundo, relativo al procedimiento administrativo, se refiere exclusivamente a la interposición y al desarrollo de los recursos de revocación, de oposición administrativa, de ejecución y de impugnación de notificaciones, contemplados en los artículos del 690 al 696, y cuya finalidad es combatir los diferentes actos de las autoridades administrativas, cuando los particulares consideren que se han lesionado sus derechos; se advierte que este ordenamiento no prevé la existencia de un juicio contencioso en el que se establezca un procedimiento autónomo planteado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el que los particulares

puedan dirimir un conflicto de intereses; por tanto, resulta evidente que dicho **Código** Financiero no es aplicable supletoriamente respecto del procedimiento contencioso regulado en el Título Segundo de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sobre todo si se toma en cuenta que la **supletoriedad** prevista en el citado artículo 25 no hace una distinción respecto del aspecto material del procedimiento correspondiente, esto es, no establece que la **supletoriedad** ahí señalada se refiere única y exclusivamente al elemento sustantivo del juicio instaurado, por lo cual es claro que la **supletoriedad** de mérito también incluye la materia adjetiva del juicio contencioso concreto. Por lo tanto, sobre este tema debe atenderse supletoriamente al artículo 197 del **Código Fiscal** de la Federación, máxime si se toma en cuenta que su contenido no contraviene alguna de las normas o principios que rigen el procedimiento contencioso en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

No pretendemos que se aplique la supletoriedad en LTCADF, Pues nuestra consideración es porque estén regulados todos los supuestos necesarios que conllevan a ampliar la demanda.

## **2. Importancia, trascendencia y eficacia de la ampliación de la demanda ante el TCADF.**

Si se puede aplicar la jurisprudencia federal a casos no previstos por el Tribunal del Distrito Federal en ese caso la jurisprudencia local señala se pueden apoyar en criterios sustentados por los criterios de las Salas de la SCJN y por los TCC.

Época: Tercera  
Instancia: Sala Superior, TCADF  
Tesis: S.S./J. 37

**TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION QUE NO HAN INTEGRADO JURISPRUDENCIA. ES CORRECTO APOYARSE EN LOS CRITERIOS QUE LAS SUSTENTAN.**- No existe impedimento legal para que las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal al dictar sus fallos, se apoyen en criterios sustentados por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de sus Tribunales Colegiados que no constituyan jurisprudencia, pues ello resulta acorde con el principio reconocido de que los Tribunales pueden adecuar su criterio a los de mayor jerarquía, lo que desde luego, no causa agravio a las partes.  
15 de septiembre de 2004 GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL

La ampliación de la demanda debe señalarse expresamente porque es indispensable para la solución adecuada de un conflicto. El pleno de la Suprema Corte de Justicia la considera como garantía individual en el artículo 17 de la Constitución que implica que la impartición de justicia debe ser completa, además de pronta e imparcial.

Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVIII, Julio de 2003 Página: 11

Tesis: P./J. 12/2003 Jurisprudencia Materia(s): Común **Rubro: AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO. DEBE ADMITIRSE AUNQUE NO ESTÉ PREVISTA EN LA LEY DE AMPARO, YA QUE CONSTITUYE UNA FIGURA INDISPENSABLE PARA QUE EL JUZGADOR DÉ UNA SOLUCIÓN COMPLETA A LA ACCIÓN DEL GOBERNADO.**

**Texto:** La **ampliación** de la **demanda** de amparo implica la adición o modificación, por parte del quejoso, de lo expuesto en su escrito original para que forme parte de la controversia que deberá resolver el Juez o tribunal, y si bien no está prevista expresamente en la Ley de Amparo, su inclusión se estima indispensable para que el juzgador dé una solución adecuada al conflicto que le plantea el quejoso, por lo que es posible considerarla como parte del sistema procesal del amparo con fundamento en el artículo 17 de la Constitución Federal, que establece como garantía individual la impartición de justicia completa, además de pronta e imparcial, máxime que dicha figura no está en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas deban llenar. **Precedentes: Contradicción de tesis 23/2002-PL.** Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materias Penal y Administrativa del Segundo Circuito (actualmente Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del mismo circuito), Primero del Sexto Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del propio circuito) y Cuarto del Décimo Séptimo Circuito. 3 de junio de 2003. Unanimidad de diez votos.

La ampliación de la demanda principalmente se sustentada en los casos en que la autoridad al contestar la demanda, ya sea el particular o la autoridad se enteran, en su caso, de la existencia de diversos actos o de diversas autoridades que también deben formar parte de la litis.

### **3. Garantía de legalidad.**

La aplicación de las leyes procesales debe ser conforme a las formalidades esenciales del procedimiento al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación las ha definido de la siguiente manera.

**FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.** La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la que en el juicio que se siga 'se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento'. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos; 1) La notificación del inicio

del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de garantía de audiencia., que es evitar la indefensión del afectado.<sup>2</sup>

Como ya lo hemos visto en los capítulos anteriores los actos de la autoridad deben estar fundados y motivados. Las sentencias que emiten las Salas del Tribunal son actos de autoridades jurisdiccionales los cuales deben tener por requisito tener la debida fundamentación y motivación, para que sean válidas en las cuales deben incluir las causas o razones del sentido de la resolución así como apoyarse en la fundamentación de los preceptos legales.

Época: Segunda Instancia: Sala Superior, **TCADF** Tesis: S.S./J. 1  
**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.-** Para que tenga validez una resolución o determinación de las Autoridades del Departamento del Distrito Federal, se debe citar con precisión el precepto legal aplicable, así como también las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión de ese acto; además de que exista una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, o sea, que en un caso específico se configuren las hipótesis normativas, requisitos sin los cuales, no puede considerarse como debidamente fundado y motivado el acto de autoridad.  
Tesis de jurisprudencia aprobada por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en sesión del 4 de junio de 1987. G.O.D.D.F., junio 29, 1987

#### 4. Supuestos para el Distrito Federal.

Para que sea procedente la ampliación de la demanda en el Distrito Federal, no debe ser para cualquier circunstancia es necesario que el actor se ubique en alguno de los siguientes supuestos:

a) Que estuviere impugnando una resolución negativa ficta, esto es, que promoviera demanda de nulidad en contra de la omisión en que incurrieron las autoridades fiscales por no notificarle dentro del término de tres meses la resolución que al efecto hubiere recaído a su promoción.

---

<sup>2</sup> KELLEY Hernández, Santiago Alfredo. Op. Cit. Pág. 26

b) Que manifieste desconocer el origen del acto de autoridad, así como su notificación, y éstos se los diera a conocer la demandada en su escrito de contestación.

c) Que alegue que el acto administrativo no le fue notificado al actor o que la notificación fue ilegal, con base en los argumentos y constancias que, en su caso, aporte la demandada al dar contestación a la demanda.

d) Que en la contestación se introduzcan elementos que no sean conocidos por el actor al presentar su escrito inicial de demanda.

En este sentido, conviene destacar que el hecho de que se le otorgue a la parte actora la posibilidad de ampliar el escrito inicial de demanda que promueve en contra de resoluciones o de situaciones que siéndole desconocidas le causan un agravio personal y directo, tiene como finalidad primordial permitirle controvertir precisamente esas determinaciones o probanzas que la demandada aporta en su escrito de contestación a la demanda, con la finalidad de garantizarle una adecuada impartición de justicia.

Por tanto, la oportunidad de ampliar la demanda de nulidad constituye una de las formalidades esenciales del procedimiento contencioso administrativo que se debe contener en la ley, pues conforma la litis sobre la cual las Salas del entonces Tribunal se encuentran obligadas a analizar.

"Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios."

En efecto, las Salas del entonces Tribunal se encuentran obligadas a pronunciarse sobre las pretensiones de la actora que se deduzcan de su escrito inicial de demanda o del de ampliación, así como respecto a las defensas que haga valer la demandada en su escrito de contestación a la demanda y en el de ampliación a su contestación, pues de lo contrario se dejaría en estado de indefensión a alguna de

las partes respecto de las argumentaciones y pruebas que fueron expuestas y ofrecidas por su contraria.

Bajo este orden de ideas, se pone de manifiesto que el derecho a ampliar la demanda por parte del actor constituye una formalidad esencial del procedimiento en el juicio contencioso administrativo, que permite lograr una adecuada impartición de justicia.

### **5. Inconstitucionalidad del artículo 51 de la LTCADF.**

De acuerdo con lo expuesto por lo Tribunales Colegiados de Circuito, han declarado inconstitucional el artículo 51 de la Ley del Tribunal de lo contencioso administrativo lo cual deja muy en claro que dicha disposición no contempla todos los supuestos en los casos de ampliación de la demanda por lo tanto tiene una inmensa laguna jurídica que deja sin protección al gobernado. Por tal motivo el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del 1er Circuito, ha considerado que dicho precepto legal va en contra del artículo 17 Constitucional porque solamente contempla el supuesto de negativa ficta con lo que impide una impartición de justicia completa.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Novena Época Instancia:  
Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la  
Federación y su Gaceta Tomo: XXII, Julio de 2005 Tesis: I.5o.A.31 A  
Página: 1376 Materia: Administrativa Tesis aislada.

#### **AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA EN EL JUICIO DE NULIDAD. EL ARTÍCULO 51 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, EN CUANTO PREVÉ QUE SÓLO PROCEDE TRATÁNDOSE DE NEGATIVA FICTA, INFRINGE EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.**

El artículo 17 constitucional establece, entre otros aspectos, un derecho fundamental elevado al rango de garantía constitucional, relativo a que la impartición de justicia sea completa. Por otra parte, el artículo 51 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal prevé la institución de la ampliación de la demanda en los juicios de nulidad, pero limita su actualización a que se trate de una negativa ficta, con lo que se impide una justicia completa, dado que esta institución también debe orientarse a otros supuestos como aquel en que el actor tiene conocimiento de nuevos actos o de los

que impugnó, hasta el momento en que la autoridad administrativa da contestación a la demanda, pues de no ser así aquél no podría expresar agravios en torno de esos actos que está conociendo y que forman parte de la litis, ya sea porque los impugnó o porque la autoridad los ha llevado a aquélla a través de la referida contestación a la demanda. Consecuentemente, esa laguna propicia la inobservancia a la garantía constitucional relativa a la impartición de justicia completa. QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Precedentes: Amparo directo 60/2005. Evaporadora Mexicana, S.A. de C.V. 18 de abril de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: César Thomé González. Secretaria: María del Pilar Bolaños Rebollo. Nota: El criterio contenido en esta tesis no es obligatorio ni apto para integrar jurisprudencia en términos del punto 11 del capítulo primero del título cuarto del Acuerdo Número 5/2003 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de veinticinco de marzo de dos mil tres, relativo a las Reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación, y para la verificación de la existencia y aplicabilidad de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte

Por lo que debe hacerse una reforma a la ley de manera que contemple los distintos supuestos para la ampliación de la demanda, cuando desconozca los actos señalados en la contestación, por la falta o ilegalidad de la notificación o cuando la autoridad aporta nuevos elementos al contestar la demanda. Y en estos casos el particular no puede expresar sus agravios desde la demanda inicial respecto a los actos de los cuales manifiesta desconocer.

Se considera lo anterior porque de acuerdo con el artículo 192 de la Ley de Amparo, sólo es obligatoria la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Y de ese modo, aún cuando existe el criterio aislado del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del 1er Circuito, sin embargo no existe una jurisprudencia por parte de las Salas o Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que obligue a las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a considerar

inconstitucional dicho artículo 51 de la LTCADF, por no contener todos los supuestos antes referidos para ampliar la demanda, lo cual nos deja en una inseguridad jurídica y puesto que la tesis emitida por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa es tesis aislada.

### **3. Ventilación de la figura en el TCADF ante la falta de regulación específica.**

Por consiguiente, nuestra propuesta es que se adicione al artículo 51 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal los distintos casos para que se adicionen todos aquellos casos y procede la ampliación, en que se promueva el juicio contencioso administrativo, de manera que las Salas del Tribunal estarán obligadas a conceder el plazo igual de quince días a la parte actora y ampliar su escrito inicial de demanda, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta sus efectos la notificación del acuerdo que admite la contestación de la demanda, así como también el plazo de 15 días a las demandadas para contestar la ampliación de la demanda.

De esta forma, hasta en tanto no transcurran los plazos antes referidos, la Sala del Tribunal esté impedida para notificar a las partes el término para formular alegatos y el cierre de la instrucción, pues de lo contrario se haría nugatorio el derecho de la parte actora para ampliar su demanda, contraviniendo con ello las formalidades esenciales del procedimiento. Lo anterior es así, en virtud de que de no esperarse a que transcurra ese plazo, se estaría dejando a una de las partes en estado de indefensión.

A manera de ejemplo, piénsese que cuando se introduzcan cuestiones que sin mejorar la fundamentación y motivación de la resolución impugnada, no sean conocidos por el actor al presentar su demanda, podrá ampliar su escrito inicial de demanda, en el que por disposición se obligue a la Sala del Tribunal a conceder dicho plazo antes de notificar a las partes el término para que formulen alegatos y quede cerrada la instrucción, pues de lo contrario se proscibiría el derecho de la

actora para realizar manifestaciones en torno a esas cuestiones, que conoció con motivo de la contestación de la demanda.

Por tanto, procede que la Sala Fiscal en tales supuestos brinde a la actora la oportunidad de ampliar su escrito inicial de demanda, concediéndole para tal efecto el plazo correspondiente, pues ese derecho constituye una formalidad esencial del procedimiento que permita una adecuada impartición de justicia, esto es, que conceda para tal efecto el término de quince días ya referido, pues de lo contrario, se estaría dejando invariablemente en estado de indefensión a una de las partes

#### **4. Formas de solución a la problemática de la ampliación.**

Es esencial para la realización plena de un “Estado de Derecho” la existencia de instituciones de garantía que mantengan el ejercicio del poder público dentro del marco de la Constitución y la Ley. Sin esas instituciones bien puede decirse que el Estado de Derecho es un mito y que su mantenimiento estará a merced de las buenas intenciones de quienes ejercen el poder.<sup>3</sup>

El debido proceso legal tiene como finalidad que se dirima el juicio contencioso administrativo sin que se caiga en el caos procedimental, cumpliendo con las reglas establecidas para encauzarlo en forma ordenada y compaginada a las etapas procesales que lo integran. Sin embargo, para realizar una labor jurisdiccional, el razonamiento congruente con la norma y la justicia administrativa, puede resaltar opciones jurídicas para evitar que sea drástica la medida procesal que en aplicación estricta cierra la posibilidad de un medio de defensa.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> BRISEÑO Sierra, Humberto. Op. Cit. Pág. 249

<sup>4</sup> Tribunal Fiscal de la Federación. *Cuarta Reunión Nacional de Magistrados*. 1ª Edición, México 1995, Editorial Fideicomiso para promover la investigación del derecho fiscal y administrativo. Pág. 15 y 16. Señala como debido proceso: Al conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico instrumental que establece el cauce legal por el que habrá de llevarse la actuación de la autoridad, esencialmente judicial o administrativa, para efectuar legalmente los derechos de los particulares.

Por lo tanto consideramos que el artículo 51 de la ley del Tribunal de lo Contencioso debe ser reformado, como sigue:

**Artículo 51:** El actor tendrá derecho a ampliar su demanda dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la misma, en los siguientes casos:

I. Cuando se demande una negativa ficta o la declarativa de configuración de la positiva ficta;

II. Cuando los fundamentos y motivos del acto impugnado sean conocidos por el actor hasta que se conteste la demanda;

III. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que no sean conocidas por el actor al presentar la demanda; y

IV. Cuando el acto principal del que derive el impugnado en la demanda o su notificación, se den a conocer en la contestación.

En estos casos, solo serán materia de ampliación los hechos y las pruebas que se relacionen estrictamente con las cuestiones señaladas

Y adicionarse el artículo 51 Bis, que diga:

**Artículo 51 Bis.** La demanda y, en lo conducente, su ampliación, deberá contener los requisitos formales señalados en el artículo anterior.

En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar las copias necesarias para el traslado y las pruebas y documentos que, en su caso, se requieran. Si el actor no amplía su demanda, se entenderá que consiente los actos, resoluciones y procedimientos que pudiere haber impugnado en vía de ampliación.

El plazo para contestar la ampliación de demanda será de quince días posteriores a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita.

## CONCLUSIONES

PRIMERA: Se considera conveniente contemplar expresamente en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal los demás supuestos distintos a la negativa ficta, en los que es necesario la ampliación de la demanda, ya que la autoridad administrativa jurisdiccional de acuerdo al principio de legalidad solo puede hacer lo que ley expresamente les permita, en tal virtud la autoridad administrativa esta dando una resolución que es ilegal.

SEGUNDA: No obstante la aplicación supletoria permitida (por la ley y ahora por la jurisprudencia) del CFF a la LTCADF, en materia procesal, se debe adicionar el artículo 51 y señalar los demás supuestos, para que se pueda aplicar la supletoriedad, pues de lo contrario a manera de integración se estaría creando una figura que no existe en la ley.

TERCERA: La aplicación supletoria de la ley actualmente se traduce más bien en una integración, es decir en una aplicación directa del Código Fiscal de la Federación en el supuesto de ampliación de la demanda. La ley local debe contemplar la figura procesal de la ampliación.

CUARTA: No se pretende que el particular no cumpla sus obligaciones fiscales o administrativas, sino que los actos que emanen de este órgano jurisdiccional sean actos fundados y motivados como lo ordena la Constitución Política.

QUINTA: La ampliación de la demanda constituye una formalidad esencial del procedimiento, de tal manera que si ésta no se contempla dentro de la Ley constituye la ilegalidad de la actuación de la Sala que otorgue tal oportunidad procesal.

SEXTA: Compartiendo el criterio sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, el artículo 51 de la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal al no considerar la ampliación de la demanda en los supuestos cuya inclusión se propone, es inconstitucional porque va en contra de el artículo 17 constitucional que establece que la impartición de justicia debe ser completa.

SÉPTIMA: Es evidente que la Ley del Tribunal necesita una modificación de otra manera se estaría dejando sin protección a los particulares. Al no contar con un debido proceso.

## INDICE ONOMASTICO

## A

Actor, 58  
Amparo, 90  
ampliación, 120  
ampliación de la demanda, 113  
Ampliación de la Demanda, 49  
Ampliación en la L.T.C.A.D.F., 110  
Analogía, 41  
analogía juris, 42, 43  
Apelación, 88  
Aplicación de la Ley, 43  
Aplicación Supletoria, 47  
Atribuciones, 21  
Audiencia, 80

## C

competencia, 25  
Competencia, 29  
Concepto de ampliación, 92  
Contencioso Administrativo, 36  
Contestación a la demanda, 72

## D

Demanda, 61  
Demandado, 58  
**derecho procesal administrativo**, 43

## I

Inspección judicial, 79  
**integración**, 40  
Integración de la Ley, 40  
Interpretación de la Ley, 45

## J

jurisdicción, 27  
Jurisdicción, 25, 26

## L

legalidad, 114

## N

Negativa Ficta, 97  
notificaciones, 55

## P

Plazo, 101  
plazos, 55  
Presidente, 23  
Presunción, 79  
Procedencia, 38  
proceso, 52  
Prueba documental, 77  
Prueba pericial, 78  
Prueba testimonial, 78  
Pruebas, 74

## R

Reclamación, 87  
recursos, 87  
Reformas, 12  
Revisión, 89

## S

Sala Superior, 21  
Sentencia, 82, 91  
Suspensión del acto, 69

## T

tercero perjudicado, 59  
términos, 55  
Tribunal Contencioso del Distrito Federal, 5  
Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 6





## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Romero, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo* (parte general) 4ª Edición, México 2003, Editorial Porrúa.

ARELLANO García, Carlos. *Teoría General del Proceso*. 13ª Edición, México 2004, Editorial Porrúa.

ARMIENTA, Gonzalo, *El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano*, 1ª Edición, México 1999, Editorial Manuel Porrúa.

BRISEÑO Sierra, Humberto. *Derecho Procesal Fiscal*. Regimenes Federal y Distrital Mexicanos. 2ª Edición, México 1990. Editorial Miguel Ángel Porrúa Editores.

BRISEÑO Sierra, Humberto. *Estudios de Derecho Procesal*, Volumen II, 1ª Edición, México 1980, Editorial Cárdenas editor y distribuidor.

CASTAÑEDA Rivas Cesar y Cedillo Hernández Miguel Ángel. *Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*. 1ª Edición, México 1996, Editorial Fondo de Cultura Económica.

Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de derecho fiscal y finanzas públicas A.C. *Justicia Administrativa*, 1ª Edición, México 1987, Editorial Trillas.

CARDENAS Elizondo, Francisco. *Introducción al Estudio del Derecho Fiscal*. 2ª Edición México 1997, Editorial Porrúa.

CARRASCO Iriarte, Hugo. *Derecho fiscal*. 1ª Edición, México 2001, Editorial IURE

CARNELUTTI, Francesco. *Como se hace un proceso*. 2ª Edición, Tercera reimpresión, Bogota Colombia 2002, Editorial Themis.

CARNELUTTI, FRANCESCO. *Derecho y Proceso*, Tomo I, (Traducción del volumen italiano Diritto e Processo publicado por Morano Editore, Napolí 1958) Buenos Aires, Argentina 1971. Editorial Ediciones Jurídicas Europa-América.

CISNEROS Farías, Germán. *La Interpretación de la Ley*. 3ª Edición, México 2000, Editorial Trillas

DE LA CUEVA, Arturo. *Derecho Fiscal*, México 1999, Editorial Porrúa.

DELGADILLO, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. Segundo Curso. 2ª Edición, México 2000, Editorial LIMUSA.

DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*, Segundo Curso, 1ª Edición, México 1999, Editorial Porrúa.

DÍAZ González, Raúl. *Medios de Defensa Fiscal*. El recurso administrativo. 3ª Edición. México 2001. Editorial GASCA SICCO.

DIEP Diep, Daniel. *Fiscalística*. 2ª Edición, México 2002, Editorial PAC.

ESQUIVEL Vázquez, Gustavo A. *El Juicio de Lesividad y otros Estudios*. 1ª Edición, México 2002, Editorial Porrúa.

FIX- ZAMUDIO, Héctor. *Introducción a la Justicia Administrativa en el ordenamiento Mexicano*. 1ª Edición, México 1983, Editorial Colegio Nacional.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, revisada y actualizada por Manuel Fraga, 42ª Edición, México 2002, Editorial Porrúa. (1ª Edición 1934)

GÓMEZ Lara Cipriano. *Teoría General del Proceso*, 10ª Edición, México 2004, Editorial Oxford.

GONZÁLEZ Cosío, Arturo. *El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México*. 2ª Edición, México 1982, Editorial Porrúa.

GONZÁLEZ Pérez, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, 2ª Edición con la colaboración de José Luis Vázquez Alfaro. México 1997. Editorial Porrúa y UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. (1ra edición 1988)

GONZÁLEZ Pérez, Jesús. *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. 2ª Edición, Madrid 1992, Editorial CIVITAS.

JIMENÉZ González, Antonio. *Lecciones de Derecho Tributario*. 3ª Edición, México 1991, Editorial ECASA Ediciones Contables y Administrativas. S. A. de C. V.

KAYE J. Dionisio y Kaye Trueba Christian. *Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo*. 1ª Edición, Primera reimposición, México 2003, Editorial Themis.

KELLEY Hernández, Santiago Alfredo. *Teoría del Derecho Procesal*. 1ª Edición, México 1998, Editorial Porrúa.

MARGAIN Manautou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo*. De anulación o de ilegitimidad. 8ª Edición, México 1999, Editorial Porrúa.

MARGAIN Manautou, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario*. 10ª Edición, México 1991, Editorial Porrúa.

MÁRQUEZ Gómez, Daniel. *Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en la Administración Pública*. 1ª Edición, México 2002, Editorial UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas.

MARTINEZ Lara, Ramón, *El Sistema Contencioso en México*, 1ª Edición, México 1990, Editorial Trillas

MAXIMO Pacheco, G. *Teoría del Derecho*. 4ª Edición, Chile 1990. Editorial Jurídica de Chile.

OVALLE Fabela, José. *Teoría General del Proceso*. 5ª Edición, México 2001, Editorial OXFORD.

QUINTANA Valtierra, Jesús y Rojas Yañez, Jorge. *Derecho Tributario Mexicano*. 4ª Edición, México 1999, Editorial Trillas.

SALDAÑA Magallanes, Alejandro A. *Requisitos Esenciales y Medios de Defensa de las Multas administrativas y Fiscales*. 1ª Edición, México 2003, Editorial ISEF.

SÁNCHEZ Gómez, Narciso. *Derecho Fiscal Mexicano*, 2ª Edición, México 2001, Editorial Porrúa.

SÁNCHEZ Pichardo, Alberto C. *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*. 1ª Edición, México 1997, Editorial Porrúa

SANTOS Azuela, Héctor. *Teoría General del Proceso*. 1ª Edición, México 2000, Editorial Mc Graw Hill

TREVIÑO Garza, Adolfo J. *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*. 2ª Edición, Editorial Porrúa México 1998, Editorial Porrúa.

Tribunal Fiscal de la Federación. *Cuarta Reunión Nacional de Magistrados*. 1ª Edición, México 1995, Editorial Fideicomiso para promover la investigación del derecho fiscal y administrativo.

VÁZQUEZ Rodolfo. "Compilador" *Interpretación Jurídica y Decisión Judicial*. 3ª Edición, México 200, Editorial Distribuciones Fontamara.

## REVISTAS

- Gaceta Oficial del Distrito Federal, Novena Época, No. 158, Publicación 14 de diciembre de 1999.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal, Décima Época, No. 145, Publicación 17 de agosto de 2000.

## DICCIONARIOS

- CABANELLAS de Torres Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas Cuevas. 14ª Edición, Argentina 2000, Editorial Heliasta.
- Diccionario Jurídico 2000, Desarrollo Jurídico Copyright 2000, DJ2K - 2493

## LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Fiscal de la Federación.
- Código Financiero del Distrito Federal
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- Reglamento Interno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- Ley Orgánica del Poder Judicial.
- Jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Primera y Segunda Época.
- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época.
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California
- Código de Justicia Administrativa del Estado de Durango
- Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.
- Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit.
- Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí
- Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Zacatecas.

## INTERNET

- <http://www.scjn.gob.mx> Página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- <http://www.tcadf.gob.mx/> Página del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.