

ALGUNOS PROBLEMAS QUE SE ADVIERTEN EN EL JUICIO DE NULIDAD REGULADO EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Daniel MÁRQUEZ GÓMEZ

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *Algunos problemas que se advierten en el procedimiento contencioso administrativo regulado en el Código Fiscal de la Federación*. III. *El problema de la queja*. IV. *La aclaración de sentencia*. V. *Excitativa de justicia*. VI. *Recursos*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Bibliografía*.

I. ANTECEDENTES

El juicio de nulidad tiene su antecedente remoto en el recurso de exceso de poder que instrumenta el Consejo de Estado francés. Es un litigio jurisdiccional en el que las partes se sujetan al imperio de un órgano contencioso-administrativo para establecer la legalidad de un acto de la administración activa o controvertir la actuación de la misma.

Sin embargo, para caracterizar al contencioso administrativo, primero se debe atender a las diversas clasificaciones de los procesos en sede administrativa, puesto que, en algunos casos, constituyen el antecedente de la actividad contencioso-administrativa.

Éstos pueden ser: de conocimiento o de ejecución; los primeros, a su vez, se dividen en: *a*) declarativos, si se solicita una declaración que reconoce algo existente, por ejemplo, la nulidad de un acto administrativo; *b*) constitutivos, cuando se solicita el nacimiento, modificación o extinción de una relación jurídica concreta, y *c*) de condena, cuando obligan a una prestación de dar, hacer o no hacer. En los ejecutivos se pide al órgano de jurisdicción una manifestación de voluntad, un hacer, con el propósito de ejecutar un mandato.¹ También se les clasifica como ordinarios

¹ Cfr. González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1997, p. 12.

y especiales. Los primeros se utilizan cuando no existe disposición sobre el particular, y son de administración central, de administración local y de entidades locales. Los segundos se dividen por su fundamento jurídico material y por su fundamento jurídico procesal. Los de fundamento jurídico material se diferencian por los sujetos y por su objeto; éstos son de lesividad, aquéllos son los que afectan a la hacienda pública local y de suspensión gubernamental. Los de fundamento jurídico procesal se subdividen en los que aseguran los efectos de otro proceso, los que facilitan el desarrollo de otro proceso y los que impugnan otro proceso. Estos últimos son de lesividad, de apelación, de queja, de nulidad, de revisión y de audiencia.²

La razón jurídica del contencioso administrativo consiste en que, ante la necesidad que tiene la administración pública de que su acto subsista, se considera que al resolver los recursos que se interpongan en contra de sus determinaciones, actuará como mejor convenga a sus intereses, por estimarlos más importantes y desligados del interés del litigante, sin importar que se viole el orden jurídico vigente y se perjudique al interesado. Por lo que un sector de la doctrina opina que el recurso administrativo no es el medio apropiado para alcanzar un verdadero control jurídico de los actos administrativos, y en este sentido se afirma que el juicio contencioso administrativo es el más idóneo para lograr la tutela de los intereses que se controvierten a la administración pública.³ Para Antonio Carrillo Flores el contencioso administrativo es la contienda que nace por el obrar de la administración pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella.⁴

Históricamente se sabe que el contencioso-administrativo pasó por varias etapas: jurisdicción retenida, en la que la justicia administrativa la realizaban órganos situados dentro de la administración activa, y la justicia se administraba en nombre del soberano; jurisdicción delegada, en la que el contencioso administrativo sigue encuadrado en la administración activa, sin embargo, ahora puede emitir decisiones definitivas y obligatorias en nombre propio; y plena autonomía, en la que el contencioso ad-

² Cfr. González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, pp. 121 y ss.

³ Cfr. Martínez Lara, Ramón, *El sistema contencioso administrativo en México*, México, Trillas, 1990, p. 19.

⁴ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración pública*, México, Porrúa, 1939, p. 155.

ministrativo está desvinculado a la administración activa y puede emitir sus decisiones sin injerencia de ésta.

Al contencioso administrativo se le ha caracterizado de diversas formas: se habla del contencioso administrativo como contienda administrativa, en la que interviene la administración como poder público; se alude al contencioso administrativo como acción administrativa, o sea, el poder para dirigirse a los órganos jurisdiccionales solicitando la modificación del acto administrativo concreto que causa perjuicio al solicitante; se afirma que el contencioso administrativo es una pretensión procesal administrativa, esto es, una declaración de voluntad por la que se pide a los órganos administrativos la reforma de ciertos actos administrativos, y también se ha entendido como institución destinada al examen de las pretensiones de contenido administrativo.⁵

Así, el contencioso administrativo puede traducirse en juicios de plena jurisdicción y juicios de anulación o ilegitimidad. En nuestro país, se afirma que el contencioso administrativo de plena jurisdicción, federal o local, se tramita ante el Poder Judicial, y el contencioso administrativo, de anulación o ilegitimidad, se desarrolla ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo local.

Las características del contencioso administrativo de plena jurisdicción son: *a*) la violación del derecho subjetivo o garantía plasmada en la norma fundamental; *b*) un conjunto de medios para cumplir la sentencia o ejecutividad de la decisión jurisdiccional; *c*) la sentencia tiene efectos *inter partes*, o sea, no tiene efectos generales; *d*) el órgano de decisión fundamenta las consecuencias de su determinación; *e*) el proceso va más allá de la simple declaración de nulidad, al grado de imponer una serie de conductas obligatorias para las partes; *f*) para sustentar la legalidad o ilegalidad del acto se analizan sus caracteres internos y externos, y *g*) el proceso es de tipo subjetivo, esto es, se traduce en el papel que asumen las partes al concurrir al juicio y la presunta violación al orden jurídico.

En cambio, el contencioso administrativo de anulación contiene los siguientes rasgos: *a*) la violación es a la ley *in genere*; *b*) el tribunal de anulación carece de medios para hacer cumplir sus sentencias; *c*) la sentencia es general, o sea, *erga omnes*; *d*) el tribunal de anulación no puede dar órdenes a la administración; *e*) la materia de la impugnación es una re-

⁵ Cfr. González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo*, op. cit., nota 2, pp. 104 y ss.

solución o una ejecutoria; f) las causas de nulidad son variantes del principio de legalidad, esto es, son las diversas facetas en las que se puede traducir la garantía de legalidad general, y g) el juicio del tribunal es de carácter objetivo, puesto que nada tienen que ver las características de los litigantes, sólo importa la violación a la ley.

El contencioso administrativo no está desligado de la idea de control de la autotutela administrativa; así, se dice que “Hoy ya el recurso contencioso-administrativo no es un recurso mentado desde la propia administración y en propio interés, sino que es un heterocontrol (valga el término), un control arbitrado por auténticos jueces, un control jurisdiccional pura y simplemente y, por consiguiente, en interés de los demandantes”.⁶ En este sentido, la actividad de los tribunales de lo contencioso administrativo cumple con la tarea de preservar en su materialidad el derecho.

Aquí surge el debate que se relaciona con la necesidad del contencioso administrativo, en atención a que, atendiendo al principio de autotutela, la administración aplica la justicia administrativa para dirimir las controversias que surgen entre ella y los particulares, además, resuelve recursos administrativos.

Para Ramón Martínez Lara, la administración pública tiene interés en velar por el cumplimiento de las obligaciones que le han sido encomendadas; sin embargo, los recursos que se promueven en su interior son resueltos como mejor conviene a sus intereses particulares, por considerarlos más importantes y desligados del interés de los promoventes, sin importar que esta actuación implique una violación al orden jurídico vigente y cause perjuicios al administrado. Por esta razón, se ha deslegitimado el recurso administrativo como un medio para alcanzar un verdadero control jurídico de los actos de administración; así, el juicio contencioso administrativo aparece como el medio más idóneo y eficaz para lograr dicho control.⁷

Con lo anterior, podemos reafirmar la idea de que el propósito del contencioso administrativo consiste en la tutela de la legalidad administrativa, lo que sustancialmente transforma a este juicio en un medio de control jurídico de la actividad administrativa.

⁶ Cfr. García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1979, p. 21.

⁷ Cfr. Martínez Lara, Ramón, *El sistema contencioso administrativo en México*, op. cit., nota 3, p. 19 nota 91.

Otra discusión versa sobre el tipo de justicia que emana del órgano contencioso administrativo, por lo que se ha discutido en la doctrina si el tribunal es un órgano de plena jurisdicción o de anulación; para Emilio Margáin Manautou éste es un tribunal de anulación y no de plena jurisdicción, toda vez que no puede ejecutar sus sentencias y ante el incumplimiento de sus decisiones se debe acudir al juicio de jurisdicción plena. No desmerece esta argumentación el hecho de que el tribunal pueda conocer del incumplimiento de sentencias, pues se limita a los casos de indebida repetición del acto anulado o al exceso o defecto en el cumplimiento de las sentencias;⁸ además, el juicio que se ventila ante el tribunal es de ilegitimidad ante la violación de la ley en la resolución emitida.⁹

Sin embargo, discrepando del criterio anterior, el maestro Héctor Fix-Zamudio establece dos grandes rubros del contencioso administrativo: de anulación y de plena jurisdicción. “El primero está integrado por dos tipos de conflictos: a) los estrictamente fiscales, y b) las controversias derivadas de las prestaciones económicas que otorgan instituciones de seguridad social en beneficio de los empleados civiles y militares.” El segundo está limitado a ciertos aspectos, especialmente patrimoniales, como la reclamación en contra de los actos u omisiones del Estado, es decir, el gobierno federal, cuando ocasionen daños y perjuicios en los particulares, por una actividad culposa en la prestación de los servicios públicos y por las controversias que se derivan de la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas. Con este criterio coinciden José Luis Vázquez Alfaro y Gonzalo Armienta Calderón.¹⁰

En México, siguiendo la tradición francesa de separación entre la administración y la jurisdicción, el contencioso administrativo está a cargo

⁸ Véase el artículo 239 B, fracción I, incisos a) y b) del Código Fiscal de la Federación.

⁹ Cfr. Margáin Manautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o ilegitimidad*, 7a. ed., México, Porrúa, 1998, pp. 1 y ss.

¹⁰ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Introducción al estudio del proceso tributario en el derecho mexicano”, *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagués-Laso*, Separata 96-bis, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969, pp. 1081-1085, los paréntesis son míos. En igual sentido, Vázquez Alfaro, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1991, pp. 166 y 167; y Armienta Calderón, Gonzalo M., “Los tribunales contenciosos administrativos”, *Jornadas Jurídicas Nacionales. El cambio a través del derecho*, México, Porrúa, Federación de Abogados al Servicio del Estado, 1987, p. 485.

del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o de los tribunales de lo contencioso administrativo en los estados y el Distrito Federal, y el contencioso administrativo de plena jurisdicción se encomienda al Poder Judicial; hay que hacer una precisión: en la actualidad, tanto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal¹¹ cuentan con facultades para imponer condenas a la administración activa, con lo que el contencioso administrativo en nuestro país se ha transformado en parte anulación y en parte plena jurisdicción.

Así, el contencioso administrativo que se aplica en nuestro país, a través del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe ser considerado un órgano de jurisdicción mixta, parte anulación y parte plena jurisdicción. Sin embargo, sería deseable que se encaminara a la judicialización (aquí se debe precisar que en el II Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo algunos autores se pronunciaron en contra de esta posibilidad).

Las causales de anulación que regula el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 238, son: *a*) La incompetencia del funcionario que dicte la resolución o tramite el procedimiento de donde emane la resolución impugnada; *b*) La omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del quejoso y trascienda el sentido de la resolución impugnada, incluso la falta de fundamentación; *c*) Los vicios en el procedimiento que afecten las defensas del quejoso y que trasciendan el sentido de la resolución; *d*) Si los hechos que motivaron la resolución no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o la resolución se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o se dejó de aplicar las debidas; *e*) Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales se confirieron esas facultades.

Todas estas causales de nulidad se traducen en la violación de las disposiciones normativas por parte de la autoridad que emitió el acto específico que se impugna, por lo que, al rebasar la autoridad administrativa su ámbito de atribuciones, *ipso iure* se actualiza el derecho para que el afectado, en su esfera jurídica, acuda ante los órganos contencioso administrativos y demande la nulidad de los actos generados en contravención

¹¹ Véase el artículo 239, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación y el 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

al orden jurídico. Además, se debe vincular con el contenido del artículo 239, que establece que la sentencia definitiva que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá: I. Reconocer la validez de la resolución impugnada, esto es, confirmar el acto de autoridad impugnado. II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada, lo que ubica a nuestro contencioso administrativo en la línea histórica del exceso y desvío de poder. III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales. Aquí se encuentra el gozne normativo que permite un amplio margen de arbitrariedad a la administración pública, puesto que, a través de este mecanismo, se le permite subsanar las deficiencias de sus actos, por lo que sería conveniente limitar esta figura a los casos en los que entre en juego el interés público o social. IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada. Esta institución, conjuntada con la queja que regula el artículo 239B del Código Fiscal, permite establecer la existencia incipiente de contencioso administrativo de plena jurisdicción, puesto que ya no sólo se limita a anular una decisión de los órganos administrativos, sino que, además, el órgano contencioso administrativo puede declarar un derecho subjetivo.

A través de la sentencia es como los tribunales de anulación o de plena jurisdicción se convierten en garantes de la legalidad, al privar de efectos jurídicos a los actos de las autoridades emitidos en violación de lo prescrito en las normas administrativas. Para Georges Lutzesco, refiriéndose a la materia civil, la nulidad es la sanción inherente a todo acto jurídico celebrado sin observar las reglas establecidas por la ley, para asegurar la defensa del interés general o para expresar la protección de un interés privado.¹²

La autonomía del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa le permite ejercitar las funciones de tutela de la legalidad que la norma le encomienda, sujetando a los actos de la autoridad administrativa a un control de carácter jurídico y externo o *ex post facto*.

El Código Fiscal de la Federación se divide en seis títulos, éstos a su vez en diversos capítulos que contienen doscientos sesenta y tres artícu-

¹² Cfr. Lutzesco, Georges, *Teoría y práctica de las nulidades*, 5a. ed., México, Porrúa, 1980, p. 361.

los y once transitorios. Cabe destacar el carácter dual de este instrumento jurídico: por un lado regula la materia fiscal, como son los impuestos, las obligaciones y derechos de los contribuyentes, los procedimientos a los que pueden acudir los particulares contra los actos de las autoridades fiscales, los delitos contra la hacienda pública. Por otro lado, en materia contenciosa administrativa, regula en su título sexto el llamado “procedimiento contencioso administrativo”.

II. ALGUNOS PROBLEMAS QUE SE ADVIERTEN EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO REGULADO EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Este procedimiento está contenido en los artículos 197 a 263 del Código Fiscal de la Federación. En este trabajo nos vamos a ocupar fundamentalmente de aquellos preceptos relevantes para acreditar la naturaleza materialmente jurisdiccional de este juicio contencioso y de su carácter de medio de control de la actuación de la autoridad administrativa.

El artículo 197 establece la obligación de sujetar los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a las disposiciones del título sexto, relacionado con el procedimiento contencioso administrativo, sin perjuicio de lo establecido en los tratados internacionales en los que México sea parte; con lo que se consolida un nuevo criterio de interpretación al sujetar al Estado al derecho internacional.

También señala que la supletoriedad en este tipo de juicios se surte en favor del Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que no contravenga al procedimiento contencioso regulado en el propio Código. Lo anterior lleva a pensar en una supletoriedad acotada, puesto que, suponiendo que la disposición a suplir contenida en el Código Fiscal de la Federación sea contradictoria con el contenido del Código Federal de Procedimientos Civiles, no habría supletoriedad posible a pesar de las lagunas jurídicas de carácter procesal que contuviera dicha norma.

Por otra parte, en el precepto en estudio se establece el litisconsorcio activo, puesto que obliga a los promoventes a que concurren juntos al juicio de nulidad a designar a un representante común. Además, una importante institución en materia de tutela de la legalidad, trascendente para el control de los actos de la autoridad, lo constituye la mención contenida en el párrafo final del precepto en cita, que permite hacer valer conceptos de violación no planteados ante la autoridad administrativa al

momento de interponer el “recurso” administrativo; lo que en los hechos constituye una ampliación de la impugnación planteada en el recurso administrativo.

Según el artículo 198, son partes en el juicio contencioso administrativo: *a)* el demandante; *b)* los demandados, esto es, la autoridad que dictó la resolución impugnada y el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad solicite la autoridad administrativa (en la figura de la lesividad); el titular de la dependencia o entidad de la administración pública federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad que emita el acto que se controvierta; *c)* la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan los actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales. También se asienta el carácter de parte de esta dependencia del Ejecutivo Federal, cuando se trate de controversias en las que se litigue el interés fiscal de la Federación, y *d)* el tercero que tenga una pretensión incompatible con el demandante.

Además, en este precepto se establece que en cada escrito de demanda sólo podrá existir un demandante, salvo los casos de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, pues en este último caso refrenda la necesidad de establecer el litisconsorcio activo; en caso de que no se designe representante común, el magistrado instructor, al admitir la demanda, lo designará. En este sentido suena exagerado que se mencione que “el escrito de demanda en que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, se tendrá por no interpuesto”, puesto que, por un lado, atenta contra el principio antiformalista que debería uniformar la materia; por el otro, parece una sanción desproporcionada para una omisión que no causa una afrenta grave a la administración de justicia, por lo que nos pronunciamos por reformar el Código Fiscal para eliminarla y hacer realidad en sede contencioso administrativa el principio de procedencia de la acción.

Por su parte, el artículo 200, del referido Código, prohíbe la gestión de negocios en los juicios contencioso-administrativos; prohibición que tiene su justificación en el interés jurídico que debe acreditar quien acuda al juicio contencioso. La representación de los particulares deberá otorgarse en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos, ratificando las firmas ante notario o ante los secretarios de acuerdos del propio tribunal.

La representación de las autoridades estará a cargo de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica; también, en el precepto que nos ocupa, se faculta a los particulares o sus representantes para autorizar a un licenciado en derecho, que en su nombre reciba notificaciones, para que realice promociones de trámite, rinda pruebas, presente alegatos e interponga recursos; las autoridades pueden autorizar delegados para los mismos fines.

Esta institución si bien es un gran avance en la materia, puesto que permite que los asuntos sometidos a la consideración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no sean desatendidos, en los hechos atenta contra la obligación que tiene todo litigante de impulsar las acciones legales que promueva; además, para los profesionales del derecho es de trascendencia, puesto que amplía las causales de responsabilidad profesional que regula el artículo 2615 del Código Civil Federal, y abre la posibilidad de que el profesor que atienda un asunto ante el contencioso administrativo no sólo sea responsable por negligencia, impericia o dolo, sino que, además, responda por los daños y perjuicios que cause por ignorancia manifiesta. Por otra parte, se debe criticar que la institución no haya servido para eliminar una de las figuras jurídicas más injustas del contencioso administrativo: la caducidad de la instancia que atenta contra el principio de control jurisdiccional de los actos de la administración.

Los artículos 202 y 203 se ocupan de la improcedencia y el sobreseimiento; el primero se divide en dieciséis fracciones, y en cinco el segundo. Entre las causales de improcedencia se encuentran:

- a) Que no se afecten los intereses jurídicos del demandante.
- b) La incompetencia del tribunal.
- c) La cosa juzgada.
- d) El consentimiento del acto a impugnar; en este caso, se entiende consentido el acto cuando no se promueve algún medio de defensa legal en el término legal o juicio ante el tribunal dentro del plazo legal.
- e) La litispendencia.
- f) Cuando existe algún medio de defensa previo y no se agote, con excepción hecha si el medio de defensa es optativo.
- g) La conexidad, esto es, si las partes que promueven el juicio son las mismas e invocan idénticos agravios, si son diferentes las partes y

los agravios invocados, pero el acto es el mismo o se impugnan varias partes del mismo acto; o si se impugnan actos que son antecedentes o consecuentes de otros (véase artículo 219 del Código Fiscal de la Federación).

- h) Que se encuentre subjúdice en la vía jurisdiccional.
- i) Contra normas de carácter general y abstracto, si no existe acto concreto de aplicación.
- j) Si no se hacen valer conceptos de impugnación. Aquí cabría mencionar que, en este supuesto, más que hablar de conceptos de impugnación, se debería aludir a conceptos de nulidad; además, esto se debe vincular con el artículo 238, fracción V, párrafo segundo, del Código Fiscal, en materia de causales de ilegalidad de una resolución administrativa, puesto que esta norma permite al juez contencioso administrativo hacer valer de oficio, por ser de orden público, las causales de nulidad vinculadas a la incompetencia y la ausencia total de fundamentación y motivación; por lo que, en esos casos, aun ante la ausencia de conceptos de anulación en el escrito de demanda el magistrado instructor se vería obligado a tomar en consideración la incompetencia o la falta de fundamentación y motivación como causales de ilegalidad.
- k) Cuando no exista el acto reclamado.
- l) Los que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.
- m) En los demás casos en los que la improcedencia resulte de alguna disposición del Código Fiscal o de las leyes fiscales especiales.
- n) Los actos dictados en un procedimientos de resolución de controversias previsto en un tratado, para evitar la doble tributación.
- ñ) Que se trate de resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios, cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades mexicanas. Importante mención se realiza en este precepto al señalar que la procedencia del juicio será examinada de oficio.

El sobreseimiento procede en los siguientes casos: por desistimiento del demandante; cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia; en caso de muerte del demandante, si la pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia al procedimiento; si la autoridad demandada deja sin efectos el acto impugnado, y en los casos en los que hay impedimento legal para emitir resolución en

cuanto al fondo. También, para no limitar a la autoridad, se hace mención que el sobreseimiento podrá ser total o parcial.

Según el artículo 208, los requisitos que debe contener la demanda de nulidad son: *a*) nombre y domicilio fiscal y, en su caso, domicilio para oír y recibir notificaciones en la sede de la sala regional competente; *b*) resolución que se impugna; *c*) autoridad o autoridades demandadas o nombre y domicilio del demandado, cuando el juicio lo promuevan las autoridades; *d*) los hechos que motivan la demanda; *e*) las pruebas que se ofrezcan, para el supuesto de las pruebas pericial o testimonial, precisarán los hechos sobre los que deben versar, y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos; *f*) los conceptos de impugnación; *g*) el nombre y domicilio del tercero interesado, y *h*) lo que se pida, señalando si es una sentencia de condena, las cantidades o acto cuyo cumplimiento se demanda.

Si se omiten los datos que contienen los incisos *a*, *b* y *f* se desechará la demanda por improcedente; cuando falten los datos señalados en los incisos *c*, *d*, *e*, *g* y *h* se prevendrá al promovente para que en un plazo de cinco días subsane la omisión, con el apercibimiento de que, en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas. Según la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 2000, cuando falte el domicilio del promovente, o se desconozca el de un tercero, las notificaciones se efectuarán por lista.

Como se advierte, el carácter técnico del juicio de nulidad lo hace un medio de control de la legalidad de los actos de la administración pública activa; en este contexto, no es extraño, por injusto que parezca, que la omisión relacionada con los conceptos de impugnación, por parte del promovente del juicio, provoque su desechamiento, puesto que al omitir este requisito se considera que no existe agravio alguno; sin embargo, hay que acotar que esto no libera a la autoridad que resuelve la controversia de aplicar el contenido del artículo 238, fracción V, párrafo segundo, del Código Fiscal de la Federación.

Más desproporcionada parece ser la mención de desechamiento por la omisión de los requisitos de los puntos *a* y *b*, puesto que podría darse el caso de que una demanda estuviera firmada, aunque no constara el nombre del promovente; sin embargo, la sola firma implica en sí misma una manifestación de voluntad, el nombre del promovente podría obtenerse por otros medios; por último, la omisión del requisito de nombrar la re-

solución que se impugna, si es clara la intención del demandante, lo que podría acreditarse de los documentos que adjunte a su demanda, se subsanaría con una simple prevención. Por lo que de nuevo nos pronunciamos porque en esta materia se introduzca el principio antiformalista, porque lo anterior permitiría que el juicio de nulidad redujese sus complicaciones, surtiendo efectivamente su propósito de preservar el Estado de derecho.

No escapa a nuestro análisis que en el juicio de nulidad no existen medidas cautelares, en este sentido consideramos que, previo su estudio, se deben establecer medidas como la revisión prejudicial de libros o documentos, examen de testigos, embargos precautorios o aseguramiento de objetos. Estas medidas deberían analizarse a la luz de las atribuciones de la Tesorería de la Federación en materia de fianzas y garantías.

En el artículo 208bis se establecen los requisitos para solicitar la suspensión del acto impugnado, que son: pedir la suspensión en el escrito de demanda o por “escrito presentado en cualquier tiempo, hasta que se dicte sentencia” ante la sala de conocimiento, y que se garantice el interés fiscal o, tratándose de contribuciones, se realice depósito ante la Tesorería de la Federación. En este último caso, con buen espíritu de justicia distributiva, se establece que cuando se trate del cobro de sumas que excedan las posibilidades del actor, a juicio del magistrado instructor, no se exigirá el depósito. También, con deficiente técnica jurídica, se regula que en “el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución”. Jurídicamente, la suspensión del acto impugnado trae aparejada la suspensión de su ejecución, atendiendo al principio de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal. Es probable que esta mención se relacione con la insana práctica de la Tesorería de la Federación y las autoridades hacendarias, que en ocasiones deciden ejecutar actos administrativos aunque alguno se encuentre en trámite.

En este precepto, se dice que contra el auto que decrete o niegue la suspensión no procede recurso alguno. Lo anterior atenta contra el principio de revisión de los actos de autoridad; en este sentido, el promovente afectado por una determinación de esta naturaleza, al tratarse de un acto definitivo, puede acudir al juicio de amparo.

Otro aspecto interesante es la excesiva discrecionalidad que se deja en manos de la sala de conocimiento, pues se le faculta, en la fracción V de este precepto, a denegar la suspensión cuando se ocasionen perjuicios al interés general; y la contenida en el segundo párrafo de la fracción VII,

relacionada con la apreciación de las condiciones económicas del actor para autorizarlo a no presentar el depósito que garantice las obligaciones fiscales a su cargo. Además, según el párrafo final de esta norma, mientras no se dicte sentencia la sala podrá revocar o modificar el auto que haya decretado o negado la suspensión, “cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique”. Todo lo anterior hace manifiesta la discrecionalidad que permite esta norma.

Otro desfase jurídico del precepto en estudio se encuentra en el procedimiento para otorgar la suspensión. Como lo previene la fracción IV, se debe emitir una sentencia interlocutoria para decretar o negar la suspensión definitiva, por lo que el auto a que alude la fracción III no tiene el carácter de definitivo; y en este tenor, carece de sentido establecer que en contra de la emisión del auto no procede recurso alguno.

Por otra parte, en los términos del artículo 209, con la demanda se debe adjuntar una serie de documentos, que son:

- 1) Copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.
- 2) El documento con el que se acredite la personalidad o en el que conste que fue reconocida por la autoridad demandada, o acreditarla por medio del registro correspondiente.
- 3) El documento en el que conste el acto impugnado o la instancia no resuelta por la autoridad.
- 4) Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando se alegue, bajo protesta, que no se recibió o se haya notificado por correo.
- 5) El cuestionario que deberá desahogar el perito.
- 6) El interrogatorio para los testigos.
- 7) Las pruebas documentales que se ofrezcan.

En el supuesto de que se omitan los documentos marcados con los números de 1 a 4, se prevendrá al ocurso para que los presente en un lapso de cinco días; si no los presenta dentro del plazo, se tendrá por no presentada la demanda; cuando se trate de los documentos señalados en los puntos 5, 6 y 7, las pruebas se tendrán por no ofrecidas.

Es importante hacer notar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en su jurisprudencia que las causales de desecamiento que regula el artículo 209, en sus fracciones I, II, III y IV, son in-

constitucionales,¹³ con lo que se hace evidente la vulneración de garantías, lo que refrenda lo dicho en su oportunidad para el artículo 208.

En el supuesto de que se alegue que el acto administrativo impugnado no fue notificado, o lo fue ilegalmente, el artículo 209bis señala una serie de reglas: si el demandante afirma conocer el acto, la impugnación de la notificación se hará valer en la demanda; si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo hará saber en su demanda; si el tribunal sostiene que no hubo notificación o fue ilegal, considerará notificado al demandante a partir de la fecha en que la autoridad lo dé a conocer en el juicio de nulidad, dejando sin efectos todo lo actuado con base en la notificación tildada, y estudiará la impugnación que se hubiere formulado en contra del acto respectivo; si el tribunal considera que la notificación fue debidamente practicada, sobreseerá el juicio si existe extemporaneidad.

El artículo 210 establece los supuestos para la ampliación de la demanda de nulidad dentro del plazo de veinte días hábiles siguientes al acuerdo que admita la contestación de la misma, en los casos siguientes: cuando se impugne una negativa ficta; contra el acto principal de un accesorio impugnado que se dé a conocer en la contestación; en los casos previstos en el artículo 209bis (en el supuesto de que se alegue no conocer el acto que se pretenda impugnar, y la autoridad acompañe a su contestación la constancia de emisión y su notificación); y cuando se introduzcan cuestiones que no vulneren el artículo 215, esto es, que no cambien los fundamentos de derecho del acto impugnado, ya que la ampliación debe tratarse como una demanda de nulidad, puesto que, *mutatis mutandis*, está sujeta a los mismos requisitos que la instancia inicial.

En el precepto 211 se regula la intervención del tercero en el juicio de nulidad; ahí se establece que podrá apersonarse al juicio dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que se le corra traslado de la demanda; el escrito con el que comparezca debe contener los requisitos señalados para la demanda o la contestación; además, debe justificar su derecho para intervenir en el asunto.

Una vez admitida la demanda, como lo previene el artículo 212, se correrá traslado de ella a la parte demandada para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta sus efectos el em-

¹³ Véase Tesis de Jurisprudencia número 13/1995 (9a.) del 3 de agosto de 1995. Consúltese también Margain Manautou, Emilio, *op. cit.*, nota 9, p. 171 nota 96.

plazamiento. También, en este precepto se establece que el término para contestar la ampliación de la demanda es de veinte días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. La consecuencia de no contestar la demanda, o que ésta no se refiera a todos los hechos imputados, es que se tendrán por ciertos los hechos que el actor impute de manera precisa al demandado. También se regula la notificación oficiosa de la demanda a la autoridad que, a pesar de no haber sido señalada como demandada por el actor, deba ser parte en el juicio.

En la ampliación de la contestación de la demanda se deben expresar los incidentes de previo y especial pronunciamiento; es pertinente asentar que, como lo previene el artículo 217, dichos incidentes son: la incompetencia territorial, la acumulación, la nulidad de notificaciones y la interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaración de ausencia.

También en la ampliación se deben considerar las cuestiones de fondo que se relacionen con la litis planteada; referirse concretamente a cada uno de los hechos, afirmándolos o negándolos o exponiendo cómo ocurrieron; los argumentos que sustenten la ineficacia de los conceptos de impugnación, y las pruebas que se ofrezcan.

En este sentido, se debe comentar que, si el precepto se refiere a la ampliación de la demanda, es evidente que lo prescrito es aplicable también a la contestación de la demanda, puesto que sería absurdo que en la ampliación de la demanda se pudieran hacer valer, por ejemplo, los incidentes de previo y especial pronunciamiento y no se pudiera realizar esta conducta en la contestación de la demanda. Ésta es la interpretación que debe darse al contenido del artículo 213 que se comenta.

A la contestación se le deben adjuntar copias de traslado; el documento con el que se acredite la personalidad; los cuestionarios para el desahogo de las pruebas pericial y testimonial, en su caso, la ampliación de los mismos, y las pruebas que se ofrezcan. Este precepto se aplica también al supuesto de la ampliación de la demanda. Cabe precisar que lo dispuesto en los tres últimos párrafos del artículo 209, relacionado con la exhibición de los documentos y las causales de desechamiento, puede aplicarse a la contestación.

En materia de prueba sólo nos ocuparemos de lo que consideremos importante. Como lo señala el artículo 230, en los juicios de nulidad se admiten toda clase de pruebas, excepto la confesional de la autoridad,

mediante la absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que estos últimos se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades. Parece absurdo que se niegue a los particulares un derecho amplio de defensa al limitar su derecho a pedir informes, puesto que los aspectos más trascendentes de los actos de las autoridades administrativas, en muchas ocasiones, no constan en “documentos”.

Además, de una adecuada lectura del artículo 230 establece que:

En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Se infiere que no está prohibida toda clase de confesionales de las autoridades, sólo aquella que se formula a través de “posiciones”, esto es, preguntas estructuradas de una forma especial a través de las cuales se pretende provocar la confesión. En este contexto, es lícito considerar que, si al contestar la demanda la autoridad confiesa determinada circunstancia controvertida, esa confesión deberá surtir efectos probatorios plenos.

Otro aspecto importante en materia de prueba se regula en el artículo 233, que se relaciona con la obligación a cargo de las autoridades de otorgar, previo pago de derechos, los documentos que obren en sus archivos que les soliciten los demandantes para sustentar su acción de nulidad; el precepto final se refiere a la valoración de las pruebas. Este precepto atenta contra la gratuidad de la justicia, puesto que el recurrente no sólo debe soportar la actuación viciosa de la autoridad, sino que además debe desembolsar una cantidad para probarlo. En este contexto, nada se opondría a que, cuando un particular interpusiera el juicio de nulidad, la autoridad demandada enviara el expediente original a la sala respectiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para evitar una doble injusticia hacia el gobernado; además, esta conducta permitiría que la sala respectiva fallara sobre las constancias del expediente, y evitaría el dispendio en fotocopias.

En el artículo 236 se preceptúa que la sentencia se emitirá por unanimidad o por mayoría de votos dentro de los sesenta días siguientes a aquel en el que se cierre la instrucción en el juicio; para este efecto, el magistrado semanero debe formular un proyecto dentro de los cuarenta y

cinco días siguientes al cierre de instrucción. Cuando se advierta una causal de sobreseimiento es factible emitir resolución en ese sentido, aun cuando no se haya cerrado la instrucción; en esta etapa se pueden emitir votos particulares o engrosar el fallo con los criterios de la mayoría.

Además, en el precepto siguiente, artículo 237, se establece que las sentencias que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada. En alguna medida esta reforma implica un retroceso, puesto que antes de la reforma del 31 de diciembre de 2000 la norma obligaba al órgano de jurisdicción administrativa a examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, lo que significa que ahora es lícito para el magistrado instructor dejar de examinar la demanda de nulidad como un todo, y sólo avocarse al estudio de las pretensiones del actor y fallar sobre éstas.

En este mismo precepto se alude a una serie de requisitos que deben contener las sentencias, entre ellos: el mencionado de que se fundarán en derecho, lo que implica ajustarse al dogma de estricta legalidad y examinar la pretensión del actor que se deduzca de su demanda en relación con la resolución impugnada, y concede a la autoridad la facultad de invocar hechos notorios.

Además, el artículo 237 puede llevar a una contradicción, puesto que en el párrafo siguiente de esta norma se establece que:

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios del procedimiento, la misma deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron el sentido de la resolución.

Esto debe correlacionarse con lo prescrito en el artículo 238, fracciones II y III, en atención a que, ante la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes y vicios de procedimiento, se da a la autoridad administrativa la posibilidad de emitir un nuevo acto, toda vez que en la parte final del artículo 239 señala que: “Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 238 de este Código, el Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el

efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución”. Esta circunstancia ya la criticamos en su oportunidad, en los demás casos también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.

De lo anterior se infiere que es factible desobedecer el contenido de lo regulado en el artículo 237, ya que basta que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa alegue en sus resoluciones que se omitieron las formalidades legales o se incurrió en violaciones al procedimiento, para que *ipso iure* decrete la nulidad para efectos y se abstenga de analizar los demás conceptos de impugnación.

Cuando el demandante controvierte cuestiones de forma legal o vicios del procedimiento, esta situación carece de importancia; sin embargo, cuando paralelamente a estas causales de anulación se agregan argumentos que trascienden el fondo de la determinación de autoridad, se deja al promovente de la instancia en indefensión jurídica; además, se permite a la autoridad perfeccionar su acto, con lo que se le concede una indebida ventaja procesal que rompe con el principio de igualdad entre las partes.

También, en el artículo 237, se establece que las salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los razonamientos de las partes para resolver la cuestión planteada.

Esta conducta no implica suplencia de la queja, puesto que el precepto en estudio la prohíbe expresamente al señalar que: No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda; lo que nos lleva a considerar que la mención de esta norma es única y exclusivamente la aplicación del principio de derecho *narra nihi factum, dabo tibi ius* o el de *curia novit iura*.

Otro aspecto importante del precepto mencionado, consiste en que obliga al órgano de jurisdicción administrativa a constatar previamente el derecho que tiene el particular y la ilegalidad de la resolución combatida, en el supuesto de que condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad. Con esto se avanza al establecimiento del contencioso administrativo de plena jurisdicción.

De las causales de nulidad ya hablamos en la introducción del presente capítulo. Cabe refrendar que la reforma del 31 de diciembre de 2000

agregó una fracción IV al artículo 239, en la que se establece que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá “declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada”. El contenido de este precepto ratifica el comentario de que avanzamos hacia la judicialización del contencioso administrativo.

En el mismo artículo 239 se establece que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplir la resolución que emita, con excepción hecha del supuesto de facultades discrecionales; también que, si la autoridad debe verificar alguna conducta, ésta debe realizarse en un plazo de cuatro meses.

El artículo 239A regula la facultad de atracción del Pleno o de las secciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los juicios con características especiales, esto es, si el valor del negocio excede en mil quinientas veces el salario mínimo o cuando en una resolución se deba establecer por primera vez la interpretación de una ley o fijar el alcance de los elementos de una contribución hasta formar jurisprudencia. Las salas regionales deberán realizar la petición para ejercer la facultad de atracción hasta antes del cierre de instrucción.

III. EL PROBLEMA DE LA QUEJA

En el apartado anterior consideramos que la facultad que se otorga al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación y la queja, podría configurar un contencioso administrativo de plena jurisdicción.

Ahora bien, ¿qué es la queja? ¿Se puede considerar cómo la vía ejecutiva en el contencioso administrativo? La queja es una instancia que se interpone ante la sala que emitió la sentencia, por una sola vez, como lo señala el artículo 239B, en los siguientes casos: contra la resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en defecto o en exceso en su cumplimiento; cuando la resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia; cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia después de transcurridos los cuatro meses que señala el artículo 239, y si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión del acto impugnado.

La queja se interpondrá por escrito, ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surta sus efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca; si se trata de la omisión a dar cumplimiento a la sentencia, la queja podrá interponerse en cualquier tiempo, siempre y cuando no haya prescrito el derecho del quejoso o cuando se trate de la negativa a suspender el acto impugnado.

En el escrito se expresarán los motivos de la queja; el magistrado pedirá un informe a la autoridad señalada como responsable, quien deberá rendirlo en el plazo de cinco días; vencido el plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la sala o sección que corresponda, la cual resolverá dentro de los cinco días. La determinación puede anular la resolución repetida, en su caso aplicar multa a la autoridad que incurrió en el acto y ordenarle que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones; además, a quien promueva una queja notoriamente improcedente se le impondrá una multa.

De lo mencionado se infiere que la queja, aunque constituye una institución que pretende lograr el efectivo cumplimiento de la sentencia emitida en sede contencioso administrativa, en la realidad no cumple con esa función. En primer lugar, porque es factible que a través de una nueva decisión la autoridad administrativa incumpla con el contenido de la sentencia que haya emitido alguna sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que obligaría al gobernado a acudir a un nuevo juicio de nulidad.

En segundo lugar, porque también es factible que se resuelva favorablemente la queja a favor de un gobernado, ya sea por defectos, exceso u omisión de su cumplimiento, y que la autoridad administrativa insista en incurrir en violaciones que no impliquen la emisión de un nuevo acto, pero que faculten al gobernado a acudir en una nueva queja, con lo que la mención de que se puede acudir a esta vía, “por una sola vez”, no correspondería a la realidad. Por lo que, si se desea avanzar hacia un contencioso administrativo de plena jurisdicción, sería conveniente introducir medidas en materia de cumplimiento de sentencias, como otorgar al tribunal medidas de apremio más fuertes, incluso la destitución de la autoridad en casos extremos, sin violentar el orden jurídico nacional.

Junto a estas medidas se debe establecer en el Código Fiscal de la Federación todo un capítulo dedicado a la institución de la ejecución de sentencias, para evitar que éstas se transformen en letra muerta ante su difícil, por no decir imposible, cumplimiento.

IV. LA ACLARACIÓN DE SENTENCIA

Esta figura constituye un caso especial de interpretación judicial, puesto que, como lo señala el artículo 239C, la parte que estime contradictoria y oscura una sentencia del tribunal puede promover, por una sola vez, la aclaración dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación de la resolución.

El escrito se debe presentar ante la sala o sección que dictó la sentencia y deberá señalar la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita. El órgano contencioso administrativo deberá resolver dentro de los cinco días siguientes, sin variar la sustancia de la sentencia, además, no admite recurso alguno.

Como se advierte, sus efectos procesales son limitados, consisten única y exclusivamente en dar sentido al contenido de la decisión jurisdiccional, aunque también hay que considerar que pueden otorgar una ventaja a la parte que la promueve, en atención a que, una vez que se interpone, se suspenden los términos para acudir a las vías de impugnación, como lo establece el propio artículo 239C.

V. EXCITATIVA DE JUSTICIA

Esta figura jurídica está contenida en los artículos 240 y 241 del Código Fiscal de la Federación, y más que una excitativa de justicia en realidad es un medio procesal para obligar al magistrado instructor a realizar su trabajo. Se podrá presentar ante el presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si el magistrado responsable no formula el proyecto respectivo dentro del plazo señalado en el Código, esto es, cuarenta y cinco días siguientes al cierre de instrucción en los términos del artículo 236.

Recibida la excitativa el presidente del Tribunal solicitará un informe al magistrado responsable que corresponda, quien debe rendirlo en un plazo de cinco días. Con la excitativa de justicia y el informe, el presidente dará cuenta al Pleno, y si éste encuentra fundada la excitativa otorgará un término que no excederá de quince días para que el magistrado formule el proyecto respectivo. Si no cumple será sustituido. Si la excitativa se promueve por no haber dictado sentencia, a pesar de existir el proyecto, el informe se pedirá al presidente de la sala o sección respectiva para que lo rinda en un plazo de tres días; en el caso de que se consi-

dere fundada la excitativa de justicia se concederá un plazo de diez días para que la sala o sección dicte sentencia y, si ésta no lo hace, se podrá sustituir a los magistrados renuentes o cambiar de sección.

Además, se establece que cuando un magistrado haya sido sustituido en dos ocasiones, conforme a este precepto, se podrá hacer del conocimiento del presidente de la República; sin embargo, esta mención carece de trascendencia, en primer lugar porque el precepto no establece para qué efectos se le daría vista al presidente de la República; en segundo lugar porque, como lo señala el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para el nombramiento de magistrados existe un régimen de colaboración entre el presidente de la República y el Senado, el primero nombra con aprobación del segundo. En este contexto, es evidente que si el presidente en funciones designó a un magistrado, difícilmente actuará aplicando la ley, por lo que es conveniente regular esta cuestión.

Como se advierte, la queja, la aclaración de sentencia y la excitativa de justicia no constituyen en sí mismos recursos o medios de impugnación; únicamente son medios de resolución de problemas derivados, en el caso de la queja, de la repetición indebida del acto nulificado; en el supuesto de la aclaración de sentencia, de la oscuridad del contenido de la misma, y para evitar que interpretaciones literales hagan de la sentencia un instrumento nulo; por último, en el supuesto de la excitativa de justicia, constituye una herramienta que coadyuva a una justicia expedita, al prevenir retrasos indebidos en la solución de los negocios jurídicos que se ventilan en las salas o en las secciones correspondientes, ante la apatía o negligencia de los magistrados.

VI. RECURSOS

1. *Reclamación*

El recurso de reclamación procede en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admita la demanda; deseche o tenga por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio, o las que admitan o rechacen la intervención del tercero. Éste se interpondrá ante la sala o sección respectiva dentro de los quince días siguientes a aquel

en que surta sus efectos la notificación de que se trate, en términos del artículo 242 del Código Fiscal de la Federación.

Interpuesto el recurso se ordenará correr traslado a la contraparte, por el término de quince días, para que exprese lo que a su derecho convenga, y sin más trámite se dará cuenta a la sala para que resuelva en el término de cinco días. Se prohíbe la excusa del magistrado que haya emitido la resolución. Si la reclamación se interpone contra el acuerdo que sobresea el juicio, antes de que se hubiera cerrado la instrucción, y si hay desistimiento del demandante, no será necesario dar vista a la contraparte, según los términos de los artículos 243 y 244.

2. Revisión

Como lo establece el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, las resoluciones de las salas regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad encargada de su defensa jurídica, interponiendo recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la sala regional respectiva. Este recurso es la contraparte del juicio de amparo directo, que se otorga al particular en la Ley de Amparo, para tutelar las garantías individuales. Este recurso se interpone por escrito dentro de los quince días siguientes al día en que surta sus efectos la notificación de la sentencia, o del sobreseimiento o su negativa en los siguientes supuestos:

- a) Negocios cuya cuantía exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general vigente diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal.
- b) Que sea de importancia o trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada antes, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esta circunstancia.
- c) Resoluciones emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, en los siguientes casos: 1) interpretación de leyes o reglamentos; 2) determinación de los elementos esenciales de las contribuciones; 3) competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado resolución o haya tramitado el procedimiento de que se deriva o ejercitado las facultades de compro-

- bación; 4) violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan el sentido del fallo; 5) violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias, y 6) las que afecten el interés fiscal de la Federación.
- d) Resoluciones dictadas en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
 - e) Resoluciones en materia de aportaciones a la seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de los sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas.
 - f) En los casos de la atracción a que se refiere el artículo 239A.
 - g) Cuando lo interponga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los juicios que versen sobre resoluciones emitidas por las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales.

Si el particular interpone el amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada en revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito resolverá ambos en la misma sesión, como se regula en el artículo 249.

De lo que se infiere que el juicio de nulidad es un proceso administrativo que se inicia previa excitación del órgano de jurisdicción en el que intervienen partes, actor y demandado, con una litis concreta: la pretensión de parte del demandante de nulificar el acto administrativo o una determinación de autoridad contenida en una resolución, y la de la autoridad de sostener su legalidad; existe una fase de ofrecimiento y desahogo de pruebas; hay una etapa de alegatos; el órgano de jurisdicción administrativa realiza actos específicos tendentes a aplicar el derecho en el caso concreto y medios de impugnación.

VII. CONCLUSIONES

Advertimos la evolución del contencioso administrativo mexicano de un juicio objetivo o de nulidad hacia uno subjetivo o de plena jurisdicción.

Después de analizar algunas instituciones reguladas en el Código Fiscal de la Federación, establecimos la existencia de algunas contradicciones que se pueden conciliar acudiendo a reformas legislativas, entre ellas, las más urgentes, son las que se relacionan con las medidas precautorias y la

ejecución de sentencias. Además, nos pronunciamos por introducir los principios antiformalista y de procedencia de la acción en nuestro contencioso administrativo.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M., “Los tribunales contenciosos administrativos”, *Jornadas Jurídicas Nacionales. El cambio a través del derecho*, México, Porrúa, Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado, 1987.
- CARRILLO FLORES, Antonio, *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, México, Porrúa, 1939.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Introducción al estudio del proceso tributario en el derecho mexicano”, *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagués-Laso*, Separata 96bis, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1979.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho procesal administrativo mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1997.
- , *Derecho procesal administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1995.
- LUTZESCO, Georges, *Teoría y práctica de las nulidades*, 5a. ed., México, Porrúa, 1980.
- MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o ilegitimidad*, 7a. ed., México, Porrúa, 1998.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control de la administración pública*, México, Porrúa, 2002.
- MARTÍNEZ LARA, Ramón, *El sistema contencioso administrativo en México*, México, Trillas, 1990.
- VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1991.