

Naturaleza del juicio contencioso administrativo y su relación con la naturaleza, función y contenido de la demanda

MIGUEL ANGEL GARCIA DOMINGUEZ *

INTRODUCCION

A fin de cumplir con el requisito para ingresar a la Academia de Derecho Fiscal del Estado de Guanajuato, elaboré este trabajo al que denominé "Naturaleza del Juicio Contencioso Administrativo y su relación con la naturaleza, función y contenido de la demanda".

El tema escogido me parece interesante porque de poco sirve que exista un magnífico instrumento para la defensa del administrado frente a la Administración Pública, si aquél no se usa con eficacia, lo que depende de la precisión técnica con que se formulen los documentos polémicos, así como de la sencillez, claridad y concisión de su redacción; a su vez, la precisión técnica está condicionada por el conocimiento suficiente de los lineamientos técnicos del proceso que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación y de su relación práctica con la técnica de formulación de los documentos de planeamiento del litigio; por otra parte, la claridad de la redacción sólo podrá cimentarse en la claridad conceptual que se tenga, por un lado, de la sustancia del negocio específico de que se trate, pero, por otro, de la metodología y de la técnica que ha de usarse en la forma de su planteamiento; tal claridad es el supuesto necesario de la concisión en la comunicación. La precisión, la claridad y la concisión en los documentos de litigio producirán, como consecuencia, la eficacia en

* Doctor en Derecho y Ministro jubilado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y actualmente Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato.

el uso del proceso de anulación fiscal, que se tramita ante nuestros agobiados órganos de justicia administrativa.¹

Las anteriores afirmaciones, implican la tesis de que la teoría no es algo que haya de estar ajeno, separado, desconectado de la práctica, lo que la volvería estéril, sino que, por lo contrario, debe estar al servicio de la práctica, a la que debe orientar, guiar. En otras palabras, la práctica jurídica no debe ser sino la aplicación, la concreción, de la teoría en el eficaz ejercicio profesional. Diferimos, pues, de quienes consideran que teoría jurídica y práctica profesional del jurista son dos cuestiones distintas, sin conexión entre sí.

Como consecuencia de la orientación con la que vamos a estudiar el tema, los problemas que nos planteamos fueron tres: el primero consistió en averiguar cuál es la naturaleza del tribunal y la del juicio que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación; en segundo lugar, se indagó en qué medida las características esenciales del juicio son relevantes para la formulación de los documentos en los que se establece la polémica que el Tribunal debe decidir; y, finalmente, por vía de consecuencia, cuál es la naturaleza y la función de la demanda y qué contenido debe tener.

El método que utilizamos en la elaboración del trabajo fue el deductivo, y el diseño de su contenido fue el de la estructura silogística. Aplicamos la Teoría General del Derecho Procesal, en particular la Teoría de la Impugnación, como premisa mayor, y al Juicio de Anulación Fiscal, como premisa menor, para establecer la naturaleza de éste. A su vez, de las características esenciales del juicio y de los preceptos procesales del Código Fiscal de la Federación, se dedujo la función, el contenido y la forma de la demanda.

Complementariamente, utilizamos algunas orientaciones de metodología y técnica de aplicación jurídica, para redondear la utilidad práctica de este trabajo.

El desarrollo se integró por el estudio de: la legalidad y su control, la naturaleza del juicio de anulación fiscal, la estructura de la norma jurídica y la metodología de aplicación del Derecho, y finalmente, la demanda en el juicio contencioso administrativo.

Las conclusiones constituyen un resumen de los resultados alcanzados en el cuerpo del trabajo.

Finalmente, debe hacerse notar que aun cuando el Código Fiscal de la Federación, en el tercer párrafo de su artículo 207 prevé la posibilidad de que las autoridades demanden la nulidad de una resolución favorable a un particular, esto ha constituido un acontecimiento

¹ Fix-Zamudio, Héctor: *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*. El Colegio Nacional, México, 1983, pág. 21.

verdaderamente excepcional, por lo que este trabajo se enfoca sólo a la demanda formulada por un particular.

LA LEGALIDAD Y SU CONTROL

Legalidad de la actividad estatal

Según el dogma de la legalidad de la actividad estatal el quehacer de los órganos del Gobierno debe ajustarse al orden jurídico, como consecuencia del Estado de Derecho que establece la supremacía de la ley, al grado que sólo ésta justifica la acción de los órganos del Estado; de la regla de referencia surge la necesidad de que la actividad de éste se ajuste a la juridicidad.²

En la actualidad es un principio admitido sin reservas el que los órganos del Estado sólo pueden actuar subordinados al Derecho, y su actividad debe ser legal tanto en la sustancia como en la forma de los actos a través de los cuales ejercen su función.³

En esta época ya no es posible concebir la actividad del Estado sino como una acción enteramente subordinada al Derecho. Las autoridades no pueden actuar a su arbitrio; toda su actividad está regulada en forma más o menos concreta, según los casos, por las normas positivas vigentes.

Actualización de los organos del estado

Los órganos del Estado, tanto los administrativos como los jurisdiccionales, que deben aplicar la ley al caso concreto, realizan, primero, los actos que integran el procedimiento previo necesario para emitir su resolución, su decisión sobre la cuestión planteada. El contenido de ese procedimiento está integrado por la reconstrucción histórica de los hechos pertinentes, que se lleva a cabo con las versiones reminiscentes que proporcionan los interesados, con las pruebas que aporten y con los alegatos que formulen.⁴

Diversos autores denominan a estas tres etapas secuenciales del procedimiento: fase postulatoria, fase probatoria y fase conclusiva.⁵

² Escola, Héctor Jorge: **Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos**, pág.. 175.

³ Opus cit., pág.. 176.

⁴ Pallares, Eduardo: **Diccionario de Derecho Procesal Civil**, Porrúa. México, 1960, pág. 311.

⁵ Armienta Calderon, Gonzalo: **El Proceso Tributario Mexicano**, Manuel Porrúa, México, 1977.

Tramitado el procedimiento debe emitirse resolución, para cuyo efecto debe realizarse una actividad lógica que tiene cuatro fases:

- Descubrir la verdad de los hechos.
- Identificar la norma que regula el caso.
- Verificar la coincidencia entre los hechos concretos y la abstracta hipótesis fáctica contenida en la norma.
- Decidir que ha de realizarse la consecuencia jurídica prevista en la propia norma.

Necesidades de control de la legalidad

Puede ocurrir que la actividad de los órganos del Estado no se ajuste al derecho, que viole las normas jurídicas y que perturbe los derechos de los particulares.

Ante esa posibilidad surge, ineludiblemente, la necesidad de que exista un control adecuado de los actos de las autoridades, que permita el examen de dichos actos para verificar si se adecuan al orden legal vigente y, en caso contrario, para restablecer el imperio de la legalidad; se asegura así que la actividad estatal se ajuste al orden jurídico.

Si las resoluciones de los órganos del Estado estuvieran libres del control de la legalidad, se incurrirá en graves y crecientes arbitrariedades que quebrantarían la paz social.

La existencia del control posibilita que los afectados actúen en defensa de la legalidad, colaborando a que los distintos órganos se ajusten a su función específica y a los límites de su competencia, así como a los preceptos legales, sustantivos y formales, aplicables.

De lo expuesto se deduce la importancia que reviste la existencia de medios de impugnación para el control de la legalidad, ya que, a pesar de que los funcionarios tengan como guía el principio de legalidad, puede ocurrir que éste pueda verse violado como consecuencia de circunstancias cuya influencia es posible comprobar. Las pasiones políticas, los intereses personales, el cohecho, etc., desvían a algunos funcionarios del correcto ejercicio de sus funciones.

Pero, además, debe aceptarse como posible la existencia de errores de buena fe, de suerte que las resoluciones puedan no ajustarse al derecho, a pesar del propósito de los funcionarios de ceñirse a la legalidad.

En consecuencia, si se quiere mantener en todo momento el imperio de la ley, es menester prever medios que, en forma adecuada, mantengan incólume el principio de legalidad. Deben existir diversos medios de impugnación de los actos de autoridad.

El ordenamiento jurídico rige no sólo respecto de los particulares, sino que obliga principalmente a las autoridades, en especial en cuanto atañe a las actividades que éstas desarrollan.

Lo anterior basta para destacar la importancia de los medios de impugnación, como forma de controlar la legalidad y asegurar su plena vigencia.

Sin esas formas de control, cualquier arbitrariedad sería posible sin que hubiera medio de corregir esa anomalía, que al desvirtuar el orden jurídico, el imperio de la ley, atacaría los fines para cuya consecución fue establecida la comunidad jurídica.

Fundamento del control de la legalidad

Se ha reiterado que toda la actividad estatal, que todas las facultades y atribuciones de las autoridades, surgen y se cumplen en virtud del orden jurídico y con arreglo a él.⁶

Esa concordancia con el orden jurídico es la condición que le otorga presunción de validez y ejecutoriedad a las resoluciones de las autoridades y les da su verdadera significación.⁷

Todos los funcionarios, cualquiera que sea su jerarquía, lo hacen por mandato del orden jurídico, debiendo desarrollar su actividad dentro de los límites prefijados en ese ordenamiento, concurriendo a cumplir un fin de interés público.⁸

Esa preeminencia del orden jurídico, esa subordinación al imperio de la ley, surge de los preceptos de la Constitución Federal.

Los medios de impugnación no son sino forma de contribuir a asegurar esa preeminencia del derecho, al asegurar la legalidad de la actividad estatal.

Como tal, el control de la legalidad encuentra su fundamento en el mismo orden jurídico que tiende a proteger y que es el que lo establece, estructurando poderes balanceados, limitados y recíprocamente controlados; control que se lleva a cabo, por distintos medios, a niveles sucesivos, adecuadamente graduados.⁹

⁶ Escola, Héctor Jorge: *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, pág. 182.

⁷ Loc cit.

⁸ Loc cit.

⁹ Opus cit., pág. 183.

Dentro de ese sistema institucional no sería admisible la existencia de una actividad estatal libre de todo control, exenta de la necesaria revisión que permita corregir sus desviaciones o sus excesos.

También se reconoce -y éste es otro de los fundamentos de los medios de control de la legalidad de la actividad de las autoridades- que si los órganos del Estado tienen un papel subordinante, si tienen facultades que ejercer en busca del cumplimiento de finalidades de interés general, los particulares tienen también derechos y garantías reconocidas por el orden constitucional, que no pueden ser violadas sin que ello de lugar a una acción tendiente a lograr su restablecimiento.¹⁰

Finalidad del control de la legalidad

Son los afectados con el acto de autoridad quienes a través de los medios de impugnación ejercitan la acción de control de la legalidad, alegando un derecho; y todo medio de impugnación, como ya se dijo, concluye con un juicio de valoración jurídica que se formula en relación con el derecho afectado por la resolución impugnada.¹¹

De ello podría pensarse que la finalidad exclusiva o fundamental de las impugnaciones es la de restablecer los derechos subjetivos de los particulares que han sido lesionados; sin embargo, un análisis más detenido permite comprobar que, en realidad, los medios de impugnación tienen por objeto esencial, directo, el mantenimiento de la legalidad de la actividad de los órganos del Estado, ya que, evidentemente, ese es el resultado principal y final del uso de los medios de impugnación.¹²

Esta conclusión es aplicable a los distintos medios de impugnación; en todos ellos, el objeto y el resultado fundamental es siempre el restablecimiento de la legalidad, o el reconocimiento de que ésta no ha sido violada.¹³

Todo lo antes expuesto no significa que neguemos que los medios de impugnación garantizan, también, los derechos e intereses de los afectados. Pero este efecto es más bien un resultado indirecto o complementario, puesto que si se logra que la acción de las autoridades se adecue al Derecho, que sea jurídica, su consecuencia lógica será que esos derechos e intereses estarán a salvo de todo ataque o menoscabo indebido, porque la actividad

¹⁰ Opus cit., pág. 176.

¹¹ Opus cit., pág. 178.

¹² Loc cit.

¹³ Loc cit.

de las autoridades, cuando respeta al principio de legalidad, no podrá considerarse como violatoria de los derechos de los gobernados.¹⁴

Al centrar la noción de los medios de impugnación sobre la idea de que éstos persiguen, fundamentalmente, asegurar la legalidad de los actos de autoridad, tiene no una simple importancia teórica sino una gran trascendencia práctica, ya que, de este modo, tienen que orientarse hacia el logro de esa legalidad integral, vívida y actuante.¹⁵

Siguiendo estas ideas, no bastaría, para los fines de impugnación, lograr el simple respeto de los derechos subjetivos de los gobernados; será indispensable, además, que ese respeto se obtenga en consonancia con el derecho.¹⁶

Es importante destacar que esta noción de la finalidad de los medios de impugnación se halla presente, de modo indudable, en la motivación de la conducta del sujeto que los ejercita.

En efecto, cuando se procura la defensa de un derecho o de un interés subjetivo, se hace con el convencimiento de que la resolución atacada no es jurídicamente válida, por lo que debe ser anulada y, en algunos casos, reemplazada por otra distinta que, siendo conforme con el derecho, haga coincidir el interés particular afectado con el interés general de que prevalezca la legalidad.

Control de la legalidad: genero y especie

El control de la legalidad puede adoptar distintas modalidades; pero en todas ellas su objetivo es siempre el mismo, esto es, llegar a determinar si la resolución impugnada se ajusta o no a las disposiciones legales aplicables al caso.

En su conjunto, los medios de control de la legalidad no son, pues, sino instrumentos a través de los cuales se procura mantener la invulnerabilidad de las normas jurídicas, asegurando su eficacia y disponiendo lo necesario para que la legalidad se afirme cuando ha sido afectada por la arbitrariedad y la injusticia.

Todos estos instrumentos tienen por objeto señalar las deficiencias legales de una resolución o acto de autoridad a fin de que en algunos casos lisa y llanamente se deje sin efecto, se anule o se revoque; que en unos más se declare la invalidez de la resolución impugnada

¹⁴ Loc cit.

¹⁵ Loc cit.

¹⁶ Opus cit., pág. 179.

para determinados efectos (obligando a la autoridad a realizar un procedimiento); en otros, además, se dicte una nueva resolución que substituya a la que se revocó.

Los medios de control de la legalidad, como género, los podemos clasificar en tres especies:

- El remedio procesal, que tiene la finalidad de corregir los defectos o vicios formales de los actos procesales o procedimentales; se tramita normalmente ante el mismo órgano que lo realizó.
- El recurso, que tiene por objeto corregir los vicios de una resolución dentro de un mismo procedimiento, se tramita ante el mismo órgano que emitió la resolución o ante otro del mismo poder y de la misma naturaleza, pero jerárquicamente superior.
- El juicio impugnativo, que es específicamente un proceso, un juicio, que busca corregir los vicios de una resolución, se tramita ante un órgano del mismo poder, pero que necesariamente tiene naturaleza materialmente jurisdiccional, o ante un órgano de otro poder, formal y materialmente jurisdiccional.

Agravios

Los medios de control de la legalidad no tienen por finalidad la de realizar un mero ejercicio académico: sólo los puede hacer valer el que se ha visto afectado por el acto o resolución ilegal, el que sufre agravio.

El agravio puede conceptualizarse desde dos puntos de vista: material y formal.

Materialmente, el agravio está constituido por la lesión o perjuicio que sufre una persona en sus intereses jurídicamente reconocidos y protegidos, por virtud de un acto o resolución de autoridad que viola la norma legal aplicable.

Formalmente, el agravio ha de estar integrado por los cuatro elementos siguientes:

- La ley violada.
- La identificación de la parte de la resolución en la que se comete la violación de la norma.
- El razonamiento por medio del cual se justifica que se cometió la violación.
- El razonamiento que demuestre que la violación es reparable por el medio de control de la legalidad que se está utilizando; esto es, que se encuentra dentro de las hipótesis de alguna de las causales establecidas en la ley.

Eficacia de los agravios

Para que los agravios sean eficaces, para que logren su objetivo de que se declare la insubsistencia de la resolución ilegal, deben llenar los cinco requisitos siguientes:

Que estén formalmente completos; que sean operantes; que sean fundados; que sean suficientes; que sean oportunos.

Un agravio estará completo si está integrado por todos sus cuatro elementos formales:

El agravio será operante si se endereza contra los motivos o fundamentos de la resolución ilegal.

Un agravio fundado es aquel que demuestra que efectivamente se cometió la violación de la norma.

Serán suficientes los agravios en el caso de que, teniendo la resolución ilegal varios motivos o fundamentos coincidentes, se denuncie la ilegalidad de todos ellos.

El agravio es inoportuno en dos supuestos:

- Cuando se propone fuera del plazo que la ley establece; y
- En caso de impugnaciones sucesivas, si es exorbitante respecto de la litis de la última impugnación, esto es, cuando contiene argumentos impugnativos que debieran haberse hecho valer en la anterior fase impugnativa.

Violaciones que pueden cometer la autoridades

Las autoridades pueden violar la ley, tanto al tramitar procedimientos como al pronunciar las resoluciones; esto es, pueden cometer *error in procedendo* o *error in iudicando*.¹⁷

Cada violación produce, normalmente, un agravio material, una lesión a un interés jurídicamente protegido; y quien sufre tal lesión está facultado para usar algún medio de impugnación en el que ha de expresar el agravio formal. Se da, pues, congruencia entre violación de la ley, lesión jurídica y agravio formal.

De lo anterior se desprende que la enumeración de errores, que hacemos a continuación, puede ser útil como guía de análisis crítico de una resolución, y de redacción de los agravios formales que tal resolución cause.

Debe declararse, sin embargo, que a veces se da la posibilidad de impugnación directa de los actos concretos de procedimientos y, en ocasiones, sólo es posible impugnar la resolución que pone fin a tal procedimiento, y el agravio debe hacerse valer contra la propia resolución a la que trasciende la violación del procedimiento previo.

¹⁷ Couture, Eduardo: **Fundamentos de Derecho Procesal Civil**, pág. 344 y 345.

Las violaciones o agravios que pueden cometerse en la tramitación del procedimiento previo a la emisión de la resolución son:

- Incompetencia para tramitar el procedimiento.
- Discordancia entre las formalidades previstas y el procedimiento realizado:
 - En cuanto a la fase postulatoria o propositiva:
 - No citar, o hacerlo incorrectamente, al interesado o parte.
 - Aceptar o no aceptar los argumentos de defensa.
 - En cuanto a la fase probatoria:
 - Tener o no tener por ofrecidas las pruebas.
 - Admitirlas o no admitirlas.
 - Desahogarlas o no desahogarlas.
 - No desahogarlas correctamente.
 - Tener o no tener por desierta la prueba.
 - En cuanto a la fase conclusiva: no admitir los alegatos de los interesados o partes.

Las violaciones o agravios que se pueden cometer en el acto mismo de la resolución pueden ser:

- Incompetencia para emitir la resolución.
- Error en la identificación o definición de la verdad legal:
 - No tomar en cuenta alguna prueba.
 - Utilizar alguna prueba ineficaz o no idónea.
 - Valorar incorrectamente alguna prueba, dándole mayor o menor valor que el debido.
 - Basarse en hechos no probados.
 - No tomar en cuenta algún hecho debidamente probado.
- Error en la aplicación de la norma:
 - Porque los hechos no se adecuen al supuesto fáctico.
 - Porque la consecuencia no coincida con la prevista:
 - Por defecto.
 - Por exceso.
 - Por discordancia absoluta.

Límites de la resolución en los medios de control de la legalidad

La imparcialidad es principio esencial del proceso y obligación fundamental de los jueces.

El principio de imparcialidad es previo a otro cualquiera en el proceso jurisdiccional. Es el fundamento del procedimiento que garantiza todos los otros dogmas rectores que guían el proceso.

Imparcialidad es desinterés frente a las partes; trato sin favoritismos; consideración desapasionada, equidistante y ecuánime.

La parcialidad, es decir, el manifestar el juzgador en un proceso su preferencia en favor de un justiciable sobre otro es contrario a la justicia.

Un tribunal debe ser imparcial y sólo ha de dejarse influir por los méritos del caso particular de que se trate, resistiéndose a las tentaciones de otros motivos ajenos a los argumentos y pruebas aportados por las partes que se consideren con derecho a lo disputado.

Para que se dé imparcialidad es imprescindible que el juez esté libre de prejuicios.

La imparcialidad produce como resultado la justicia; el juez debe ser neutral en sus apreciaciones; cuando hay imparcialidad, el ánimo del juez está mejor predispuesto a la penetración de la verdad y a la exactitud que requiere el recto equilibrio frente a las partes.

Dentro de la teoría del proceso es también fundamental el principio de igualación de los oponentes. La tendencia a encontrar paridad de posibilidades para los dos contendientes, cubre todo el horizonte procesal. Dentro de la teoría general del proceso el guardián más celoso que cuida el principio de imparcialidad del juez es el dogma de la igualdad entre las partes.

Los principios de imparcialidad y de igualdad entre las partes se condicionan recíprocamente, al grado que podrían considerarse las dos caras de la medalla.

El principio de imparcialidad supone el concepto de independencia, que implica el que el juez esté eximido de recibir órdenes e influjos de otros órganos del Estado, jurisdiccionales o no, lo que asegura su autonomía funcional y le sitúa por encima del litigio, supraordinándose a las partes.

La imparcialidad asegura el respeto a la igual dignidad humana de las partes; pero, también, cuando el principio de imparcialidad resplandece en todo su señorío, se robustece la democracia.

Por las razones anteriores, el principio *iura novit curia*, en virtud del cual, en la aplicación del derecho al hecho el juez está desvinculado de la iniciativa de las partes, normalmente no es aplicable en los medios de control de la legalidad; en éstos, la autoridad que resuelve no puede plantearse de oficio todas las violaciones que pudieran haberse cometido en la resolución impugnada; no se permite un examen de ésta *res in integrum*. No se admite un examen, ni siquiera parcial, al margen de las cuestiones atacadas en los agravios.

En función de la imparcialidad, de modo normal, está prohibido la *reformatio in peius*, esto es, que el órgano de control de la legalidad empeore la situación de quien hizo uso de tal instrumentos jurídico de defensa, cuando el contrario no hizo uso, también, del medio de impugnación.¹⁸

Por las mismas causas, usualmente está también prohibido el *beneficio bonorum*, esto es, que el órgano de control de la legalidad supla la insuficiencia y la deficiencia de los agravios contenidos en la queja.

Esta prohibición, este principio negativo, no es más que una aplicación del aforismo latino *nemo iudex sine actore*, que es la expresión clásica del principio dispositivo, de la regla del *nec procedant iudex ex officio* que se traduce, tratándose del control de la legalidad, en el -principio del agravio- conforme al cual los agravios son la medida de la resolución de la impugnación, porque quien debe resolver ha de hacerlo dentro de los límites de los agravios expresados, o sea, *tantum dovolutum quantum appellatum*.¹⁹

Al plantearse un medio de control de la legalidad, se hace valer una acción impugnativa. El *petitum* de esta acción es, siempre, la declaración de ineficiencia de la resolución impugnada, y a veces, el que se dicte una nueva resolución que se ajuste a la legalidad, para que sustituya a la resolución que se dejó sin efecto.

La *causa petendi* es la ilegalidad que da motivo al agravio o a los agravios que se expresan. A cada ilegalidad concreta corresponde una acción separada de control de la legalidad, idónea por sí misma para producir la ineficacia de la resolución que se combate; y cuando, como casi siempre ocurre, en el mismo libelo se hacen valer varios motivos, varios agravios, se reúnen en un mismo instrumento impugnativo varias acciones impugnativas planteadas en un mismo acto, lo que constituye una causa de acumulación objetiva necesaria, toda vez que los agravios no propuestos dentro del plazo legal no son ya proponibles después de concluido éste, por conclusión.

Los vicios de la providencia impugnada, denunciados como *causa petendi* de su planteamiento de impugnación, constituyen, limitadamente, la *quaestio iuris* sobre la que se ha de decidir.

Contenido de la resolución

El contenido del fallo que se emita en relación con un medio de control de la legalidad, si se estima que los agravios no son eficaces, es que se reconozca la validez del acto o

¹⁸ Opus cit., pág. 367.

¹⁹ Opus cit. pág. 368.

resolución; si se considera que los agravios están formalmente completos y que son operantes, fundados, suficientes y oportunos, el contenido del fallo sería, en algunos casos que, lisa y llanamente, la resolución impugnada quedará sin efecto, se anularon o se revocará; en algunas impugnaciones, se puede declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos (obligará a la autoridad a realizar un determinado acto, emitir una nueva resolución o a iniciar un procedimiento); en otras se deberá emitir una nueva resolución que decida el negocio, substituyendo a la que quedó sin efectos.

A la relación revocatoria se le denomina *iudicium rescindens* y a la que la substituye se le llama *iudicium rescissorium*. Aunque ambas resoluciones están contenidas en una sola sentencia, en realidad constituyen dos entes jurídicos diversos.²⁰

NATURALEZA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Especies de control de la legalidad administrativa

El control de la legalidad de los actos de la administración puede ser por tres vías: el control externo por medio de órganos jurisdiccionales o el control interno o autocontrol; éste a su vez puede ser de justicia retenida, esto es, estar en manos de los mismos órganos administrativos a través de la revisión de sus actos, por ellos mismos o por sus superiores jerárquicos, por medio de una revisión de oficio o como consecuencia del uso de los recursos administrativos. La otra alternativa de autocontrol es la justicia delegada constituida por el contencioso administrativo, que precisa de la delegación absoluta de una porción de la soberanía interior del poder público, en ejercicio de la cual un tribunal, que forma parte del poder ejecutivo, que integra la administración pública, puede juzgar y sentenciar libremente.

La existencia de un tribunal de lo contencioso administrativo significa que el orden jurídico atribuya a un tribunal situado fuera del Poder Judicial verdadera jurisdicción para dirimir conflictos surgidos entre los particulares y los órganos de la administración pública a fin de que los actos de éstos queden sometidos al juzgamiento de tal tribunal.

En esta perspectiva, la justicia delegada se concibe en dos niveles de imperio: de mera anulación, que no permite al tribunal dictar una nueva resolución que substituya a la emitida por él órgano actuante que fue impugnada, ni faculta a conminarlo a cumplir el fallo ni autoriza a ejecutarlo; y el de plena jurisdicción que permite tanto la emisión de la resolución substitutiva como la conminación y la ejecución del fallo. Entre uno y otro extremos se da en la práctica un gran abanico de posibilidades.

²⁰ Pallares, Eduardo: *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, pág. 343.

Concepto de jurisdicción

Valdría la pena repasar el concepto de jurisdicción.

Etimológicamente la palabra jurisdicción significa decir o declarar el derecho. Desde un punto de vista general, la jurisdicción es una manifestación de la soberanía estatal; es la potestad, el poder o función del Estado, de aplicar las normas que regulan las relaciones sociales, lo que implica conocer de ciertos asuntos, tramitarlos y decidirlos con arreglo a las leyes. La etimología permite dar a esta expresión un sentido muy amplio que puede comprender tanto la actividad del Poder Judicial como la del Poder Ejecutivo.

Se dice que la jurisdicción es pública por razón de su causa eficiente, porque emana de la autoridad pública; por razón del sujeto, porque quien la ejerce es persona pública; y por razón del fin, porque se dirige a la conservación del orden y del bien común.

La jurisdicción tiene cinco elementos: *notio*, *vocatio*, *coertio*, *iudicium* e *imperium*. *Notio* o conocimiento es la facultad de realizar las acciones necesarias tendientes a conocer de una cuestión y a comprobar la verdad, esto es, disponer que se practiquen todas las pruebas necesarias para ilustrar el entendimiento y la inteligencia del órgano del Estado titular de la jurisdicción, sobre los puntos de hecho que los sujetos interesados presenten a su decisión; *vocatio* o llamamiento es la facultad de hacer que las partes comparezcan a juicio; *coertio* o coerción es la facultad de declarar perdido el derechos de las partes a ejecutar los actos no realizados dentro de los plazos legales, la de realizar las acciones substitutivas de las que debieron llevar a cabo y omitieron, así como las de emplear la fuerza para el cumplimiento de las medidas ordenadas para el desenvolvimiento del proceso; *iudicium* o decisión es la facultad de pronunciar resolución con arreglo a las leyes, declarando el derecho que corresponda a cada sujeto, lo que se integra con la declaración de que los hechos comprobados coinciden con la hipótesis fáctica de la norma y con la aplicación de la consecuencia jurídica que en ella se prevé; la decisión está integrada, a su vez, por dos elementos: un juicio lógico y un acto de voluntad; *imperium* es la facultad de usar la fuerza pública para hacer efectivas las decisiones.

Juicio de anulación que avanza timidamente hacia la plena jurisdicción

El juicio contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación es un típico juicio de anulación, aun cuando tiene un levísimo avance hacia la plena jurisdicción.

El Tribunal tiene entre sus atribuciones la *coertio*, aunque con grandes limitaciones, ya que, si bien, el artículo 29 fracción V de su Ley Orgánica lo faculta para decretar medidas

de apremio contra las autoridades demandadas, para hacer cumplir tanto las determinaciones de sala como las de magistrado instructor (en aplicación supletoria del artículo 59 del Código Federal de Procedimientos Civiles por falta de disposición expresa al respecto en el Código Fiscal de la Federación), como medida de apremio sólo se podrá imponer, dada la naturaleza de los asuntos que se tramitan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, multa hasta de mil pesos.

Sin embargo, específicamente tratándose del caso en que la autoridad que no sea parte sin causa justificada no expida las copias de los documentos ofrecidos como prueba por el actor, el artículo 233 del Código Fiscal de la Federación autoriza al magistrado instructor para imponerle, como medida de apremio, multas hasta por el monto de tres meses de salario mínimo.

Por lo que ve al *iudicium*, en el caso de que se conceda la razón al actor, el tribunal no está facultado para emitir una resolución que sustituya a la resolución administrativa que se haya anulado, pero sí está facultado por el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación para:

- Declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinar dos efectos, como sería el obligar a la autoridad a realizar un determinado acto, emitir una nueva resolución o a iniciar un procedimiento. En este supuesto, la sentencia obliga a la autoridad a cumplir con lo mandado en un plazo de cuatro meses.

El tribunal habrá de declarar la nulidad, precisamente para el efecto de que se dicte una nueva resolución, cuando la nulidad derive de alguna de las siguientes causales:

- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, incluyendo la ausencia de fundamentación y motivación.
- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- Cuando la resolución administrativa impugnada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiere esas facultades.

En cuanto toca al *imperium*, el Tribunal Fiscal de la Federación propiamente no tiene facultades para hacer cumplir sus sentencias.

Si la autoridad demandada se limita a no cumplir la sentencia, el actor tendrá que pedir amparo contra el incumplimiento para lograr la eficacia del fallo.

Tibiamente, el artículo 239 ter del Código Fiscal de la Federación establece que en los casos de indebida repetición del acto o resolución anulado, el actor podrá interponer el recurso de queja y, si ésta se considera fundada, además de dejar sin efecto el acto repetido, la resolución de la queja se notificará también al superior del funcionario responsable para que le imponga una sanción, y la sala le impondrá una multa hasta de noventa veces el salario mínimo.

Juicio impugnativo

Desde la perspectiva en que nos colocamos para la elaboración de este trabajo podemos afirmar que hay dos clases distintas de juicios:

- Los juicios de instrucción, a los que podríamos llamar también como juicios de conocimiento o juicios históricos; y
- Los juicios impugnativos a los que podríamos denominar también juicios críticos.

Los juicios de instrucción, de conocimiento o históricos (normalmente juicios en la fase de primera instancia) son aquéllos en los cuales la parte actora formula su pretensión material y la parte reo formula su oposición a dicha pretensión; se producen las pruebas, se oyen los alegatos de las partes y se pone fin al proceso, con la decisión emitida al respecto en la sentencia por el órgano jurisdiccional. El contenido, pues, de esta clase de juicios serán las pretensiones opuestas, su justificación (hechos que la motivan y argumentos jurídicos que la fundan), las pruebas que van a servir de base para la toma de decisión del Tribunal y los alegatos.

Por su parte, los juicios impugnativos suponen la existencia de una resolución dictada por la autoridad después de tramitado un procedimiento de instrucción; tiene por finalidad servir de medio de control de la legalidad de los actos de la autoridad y se inicia a petición del sujeto que considera que la resolución es ilegal y que tal ilegalidad le causa agravio. Como consecuencia, el actor en el juicio impugnativo expresa su opinión en el sentido de que la resolución cuestionada es ilegal y manifiesta su deseo de que se decida que tal resolución, por ser ilegal, quede insubsistente. Es correcto llamarle juicio crítico a este tipo de proceso porque, como tal nombre indica, se critica la resolución impugnada al afirmar que es discordante con las normas jurídicas aplicables, con las que se le contrasta para tal efecto.

El juicio contencioso administrativo

El juicio contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación es, desde este punto de vista, indudablemente un juicio impugnativo. No deja lugar a duda el texto del artículo 208 fracciones II y VI del Código Fiscal de la Federación que, entre los

requisitos de la demanda, enumera la resolución que se impugna y la expresión de los agravios que cause el acto impugnado; la fracción IV del artículo 213 que habla de los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los agravios; el artículo 237 que habla del acto impugnado; el artículo 238 que enumera las causas de ilegalidad de la resolución administrativa materia de juicio; el artículo 239 que señala como posibilidades de la sentencia: el reconocimiento de validez, la declaración de invalidez de la resolución impugnada, etc.

Un juicio impugnativo supone, en principio, la existencia previa de un juicio de instrucción. Desde el punto de vista formal no podríamos afirmar válidamente que el procedimiento administrativo, y la resolución que le pone fin, constituyen un juicio de conocimiento; sin embargo, desde el punto de vista de su esencia, sí podríamos sostener que substancialmente se da una equivalencia entre el juicio de instrucción y la sentencia que le pone fin, con el procedimiento administrativo y la decisión con la que éste concluye, la que constituye la resolución que se combate en el juicio que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Fijación de la litis

La litis está integrada por las cuestiones de hecho y de derecho que, en congruencia con la pretensión planteada y la oposición a tal pretensión, someten las partes del conocimiento y decisión del Tribunal Fiscal de la Federación.²¹

La pretensión es la declaración de voluntad que formula el actor para que el Tribunal Fiscal de la Federación declare la invalidez de la resolución administrativa impugnada.²²

Pudiera ser útil destacar que hay dos tipos de pretensiones: la pretensión material y la pretensión procesal, una de las cuales es la impugnativa; la pretensión material sería ese algo que se quiere que haga el reo, en tanto que la pretensión impugnativa será siempre el que se declare insubsistente una resolución de autoridad que nos manda hacer algo o que decide una cuestión.

Vistas así las cosas, la pretensión material estaría formulada por la autoridad demandada en la resolución impugnada en la que, por ejemplo, se cuantifica el impuesto omitido que se pretende que pague el contribuyente; en cambio, la pretensión impugnativa es la que plantea el actor pidiendo que se declare la insubsistencia de la resolución impugnada, porque ésta adolece de vicios de la propia resolución o de vicios del procedimiento de la que ha derivado.

²¹ Opus cit., pág. 476.

²² Opus cit., pág. 552.

Como consecuencia de lo anterior, podría afirmarse que en el juicio contencioso administrativo la litis no se fija de la misma manera que en el juicio de instrucción, esto es, con la demanda y con la contestación; sino que se fija con la resolución impugnada y la demanda, de manera principal; y, sólo accesoriamente, con la contestación de la demanda que desempeña el papel de réplica. Este juicio es, pues, un juicio con réplica pero sin dúplica. Esta es precisamente la justificación del tenor del artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, según el cual en la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

Podríamos afirmar, como corolario, que, conforme a esta manera de ver las cosas, si la pretensión material está formulada por la autoridad demandada en la resolución impugnada, la que hemos ejemplificado con la exigencia de pago del impuesto omitido, la demanda contendría la oposición del contribuyente a tal pretensión de la autoridad, así como las excepciones y defensas que se harían valer para justificar la oposición a la pretensión. Las causales de anulación que se hicieran valer, contempladas desde este enfoque, son verdaderas excepciones y defensas frente a la pretensión material de la autoridad.

En síntesis, curiosamente, la pretensión material de la autoridad estaría contenida en la resolución impugnada y las excepciones y defensas del contribuyente se harían valer en la demanda, para justificar la oposición a la pretensión material de la autoridad contenida en el acto impugnado. En efecto, el actor en su demanda plantea su pretensión impugnativa, constituida por un acto de declaración de voluntad dirigido al órgano jurisdiccional y por virtud del cual pide que se le absuelva de la pretensión material de la autoridad.

Las excepciones que plantea el actor en su demanda podemos decir que en la práctica son defensas que el contribuyente opone a la pretensión de la autoridad y que son de tal naturaleza que por medio de ellas se ataca la acción de cobro administrativo ejercitada por la autoridad, y puede llegar a destruirla.²³

Las excepciones que el actor puede hacer valer contra la pretensión de la autoridad, contenida en la resolución administrativa impugnada, pueden ser, de acuerdo con la clasificación tradicional, tanto dilatorias como perentorias; serán dilatorias o procesales las que retrasan el conocimiento del asunto principal controvertido; perentorias o substanciales, en cambio, serán las que tienden a destruir la acción ejercitada por la autoridad en el acto reclamado.²⁴

Podemos sostener que la única excepción dilatoria que se puede plantear en la demanda de anulación, que dará lugar al trámite de un incidente de previo y especial pronunciamiento, es la de acumulación de autos, que procede:

²³ Alsina, Hugo: *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Mercantil*, Tomo III, págs. 78 y 79.

²⁴ Loc. Cit.

- Cuando las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
- Cuando siendo diversas las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea el mismo.
- Cuando siendo diferentes las partes y distintos los agravios, se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuentes de los otros.²⁵

En esta materia, las excepciones perentorias constituyen circunstancias:

- Que impidan la existencia de la obligación.
- Que impidan el nacimiento de la obligación cuyo cumplimiento exige la autoridad, como sería el caso de que no se hubiera realizado el hecho imponible o que éste no fuera imputable al sujeto a quien se le atribuye; o que no sea aun oportuno exigir el cumplimiento de la obligación; o que la magnitud de la obligación sea menor que la reclamada, esto es, que se dé una *plus petitio*.
- Que le quiten validez al acto de autoridad por incompetencia de ésta para emitirlo; en este caso es factible que el acto pueda emitirse de nuevo por la autoridad competente.
- Que le quiten validez al acto de la autoridad por vicios del procedimiento del que dicho acto derivó; en este caso es factible que la autoridad, después de reponer el procedimiento, pueda volver a emitir la resolución impugnada y anulada.
- Que hayan producido la extinción de la obligación, como el caso de pago, compensación, prescripción, cosa juzgada, etc.

Estas excepciones descansan sobre circunstancias de hecho, *exceptio facti*, o sobre circunstancias de derecho, *exceptio jure*.²⁶

Juicio sumario

El juicio contencioso-administrativo es un juicio sumario, es decir, un proceso simplificado en el que no hay un término especial para el ofrecimiento de pruebas, sino que éstas deben ofrecerse en los escritos de demanda y contestación; y, normalmente, al presentarse tales escritos deben simultáneamente desahogarse las pruebas documentales y debe prepararse la prueba pericial; desahogadas las pruebas, se concederá a las partes un plazo de cinco días para formular alegatos por escrito, a cuyo vencimiento quedará cerrada la instrucción.

Contenido de la sentencia

Si la sentencia es adversa al actor, en ella se reconoce la validez de la resolución impugnada. Cuando la sentencia es favorable al actor, según se ha dicho, constituye una resolución

²⁵ Artículos 217 y 219 del Código Fiscal de la Federación.

²⁶ Couture, Eduardo: **Fundamentos de Derecho Procesal Civil** págs. 116 y 117.

negativa, esto es, sólo declara la nulidad de la resolución administrativa impugnada, pero no se emite una resolución positiva, es decir, una resolución que substituya a la que fue anulada.

A veces la nulidad se declara para determinados efectos, en cuyo caso se deben precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplir el fallo.

Cuando la resolución del Tribunal Fiscal de la Federación obligada a la autoridad demandada a realizar un acto, emitir una nueva resolución o tramitar un procedimiento, ésta tiene un plazo de cuatro meses para ello.²⁷

ESTRUCTURA DE LA NORMA JURIDICA Y METODOLOGIA DE APLICACION DEL DERECHO

La norma jurídica está integrada por dos elementos; el supuesto fáctico y la consecuencia jurídica.

El supuesto fáctico es la descripción general, abstracta, de un hecho que, de concretarse en la práctica, producirá la consecuencia jurídica.

Tal estructura normativa condiciona el método de aplicación del derecho, que en tratándose de la demanda de anulación lo podríamos describir de la siguiente manera esquemática.:

El supuesto fáctico lo constituye:

- El relato de los hechos que integran la violación de la ley, que son los supuestos de hecho del agravio.
- Las pruebas de tales hechos.

La norma estará integrada por los preceptos que se consideran violados en los agravios expresados y por la demostración de que tal agravio integra alguna de las cinco causas de anulación enumeradas por el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

La consecuencia jurídica se plasma en la petición de que se anule la resolución impugnada, por ser fundado el agravio y por darse una causal de anulación.

Ahora bien, el referido método, tratándose de la sentencia anulatoria del Tribunal Fiscal de la Federación, lo podemos describir de la siguiente manera, igualmente esquemática:

El supuesto fáctico lo constituye la consideración de que se probaron los hechos que integran la violación y que son los supuestos de hechos de los agravios.

²⁷ Artículo 239 del Código Fiscal de la Federación.

La norma estará integrada por los preceptos que se contemplan en la consideración de que:

- El agravio es fundado.
- El agravio integra alguna de las cinco causales de anulación enumeradas por el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

La consecuencia jurídica se plasma en la decisión de declarar la anulación de la resolución impugnada.

Por otra parte, el artículo 16 constitucional exige que la sentencia del Tribunal Fiscal esté motivada y fundada.

Se da identidad entre supuesto fáctico y motivo; esto es, el motivo de la sentencia anulatoria sería: la consideración de que se probaron los hechos que integran la violación y que son los supuestos fácticos de los agravios.

A su vez, se da también identidad entre el fundamento y la norma; es decir, el fundamento lo integra la consideración de que el agravio es eficaz y de que éste integra una causal de anulación.

De manera similar, por razón de corrección técnica, la demanda ha de estar motivada y fundada.

El motivo de la demanda lo constituyen: el relato de los hechos que integran la violación de la ley, que son los supuestos de hechos del agravio; y las pruebas de tales hechos.

El fundamento de la demanda será, tanto los agravios expresados, como la demostración de que tal agravio integra una causal de anulación.

LA DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

La demanda

La demanda es una declaración de voluntad del actor que contiene la petición justificada que se formula al juez de que admita la demanda, tramite el juicio y, al dictar sentencia, condene al demandado a lo que pretende. La demanda debe contener, pues, un *petitum*, lo que se pretende y la causa jurídica de tal pretensión.²⁸

²⁸ Pallares, Eduardo: *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, págs. 204 a 206 y Alsina, Hugo: *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Mercantil*, Tomo II, págs. 23 y 24.

Debe reiterarse que un juicio contencioso administrativo el *petitum*, la pretensión, sólo puede ser una: que se declare la nulidad de la resolución impugnada, ya que el contenido de la resolución sólo puede ser el *iudicium rescindens*, pero no el *iudicium rescissorium*. En cambio, la *causa petendi* puede ser múltiple, esto es, habrá tantas *causa petendi* como agravios se hayan cometido, tanto en el procedimiento como en la resolución.

Desde otro punto de vista, la demanda es también el acto por medio del cual se inicia el juicio contencioso administrativo. Es el documento a través del cual se hace valer la acción impugnativa de anulación y la pretensión de anulación de una concreta resolución administrativa. La pretensión procesal debe justificarse relatando los hechos que dan motivo a la pretensión, esto es, los hechos que integran el supuesto fáctico de la violación legal, ofreciendo las pruebas que van a demostrar la verdad de esos hechos, y señalando en la expresión de agravios los errores o vicios que dan lugar a que se pretenda que se declare insubsistente la resolución impugnada.²⁹

Por medio de la demanda se ejercita la acción y se hace valer la pretensión. La acción es el derecho público subjetivo de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación a solicitar su intervención para que decida sobre su pretensión.

En la pretensión se delimita la resolución cuya anulación se pide y las causales por las que se hace la solicitud. La acción es la forma de hacer valer la pretensión; la pretensión es la petición concreta que se hace al tribunal.

La trascendencia de la formulación correcta y completa, de la precisión de la estructura y del lenguaje, así como de la sencillez, claridad y concisión de la redacción de la demanda, es enorme; de ello depende, nada menos, que el éxito en el juicio.

Función de la demanda

La función de la demanda, en un juicio contencioso administrativo, será la de realizar un análisis crítico de la resolución impugnada y del procedimiento del que ésta ha derivado, contrastando ambos con las disposiciones legales aplicables a fin de justificar la afirmación de ilegalidad y la pretensión de insubsistencia; lo sustancial de la demanda de anulación es, pues, la expresión de agravios; los hechos y las pruebas sólo serán, por ende, instrumento de justificación de los agravios.

²⁹ Armienta Calderon, Gonzalo: **El Proceso Tributario**, págs. 199 y 200.

Contenido de la demanda

Organo jurisdiccional

El escrito de demanda deberá estar dirigido, y habrá de presentarse a la sala regional competente. Las salas regionales conocerán por razón de territorio, como regla general, respecto del lugar donde se encuentra el domicilio fiscal del demandante. En el caso del Distrito Federal, se dirigirá a la Sala Regional Metropolitana de turno y la oficialía de partes, común a todas ellas, se encargará de enviarle a la sala que corresponda tal demanda de acuerdo con el turno.³⁰

Demandante

El actor habrá de identificarse anotando su nombre, su clave del Registro Federal de Contribuyentes y su domicilio.³¹

La enunciación del nombre, además de ser *conditio sine qua non* para la legitimación procesal del actor, lleva al demandado al conocimiento de la persona del demandante y le permite oponer las excepciones pertinentes.³²

El domicilio es necesario para que pueda recibir ahí las notificaciones.

La clave del Registro Federal de Contribuyentes coadyuva a la identificación, pero, además, ha de tenerse en cuenta que constituye una obligación cuyo incumplimiento configura una infracción que trae como consecuencia que se le imponga una multa al actor por la suma de N\$230.00.³³

Pretensión

Habrà de expresarse la pretensión de que se declare la nulidad de la resolución impugnada, misma que habrá de identificarse por sus datos formales (número de oficio, expediente, fecha, autoridad que la expide, etc.) y por sus datos de contenido (materia sobre la cual se resuelve y el sentido del fallo).³⁴

Para justificar la pretensión, me parece útil hacer, en ese mismo capítulo de la demanda, la afirmación de que se da, en el caso, la o las causales de anulación que se integren con los

³⁰ Artículos 207, del Código Fiscal de la Federación y 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

³¹ Artículo 208 fracción I y artículo 18 fracción II del Código Fiscal de la Federación.

³² Armienta Calderon, Gonzalo: **El Proceso Tributario**, pág. 214.

³³ Artículos 18 fracción II, 79 fracción IV y 80 fracción III, inciso b) del Código Fiscal de la Federación.

³⁴ Artículo 208 fracción II del Código Fiscal de la Federación.

agravios que se hubieren identificado, pues ambos elementos, resolución impugnada y causales de anulación, constituyen el *thema decidendum* de la sentencia.³⁵

Demandado

Por lo que se refiere al demandado, su identificación es también requisito relacionado con la legitimación pasiva; pero, además permitirá que sea emplazado.³⁶

Hechos

Deben relatarse los hechos que den motivo a la demanda.³⁷

Aquí resulta importante tratar de esclarecer cuales son los hechos que se deban describir y el orden de tal relato.

En cuanto a cuáles hechos deben referirse, después de lo que se dijo al hablar de metodología de aplicación del derecho, resultará evidente que sólo deben relatarse los que describan las violaciones que se denuncien en los agravios.

Por lo que se refiere al orden, los hechos deben seguir la misma secuencia que los agravios, de manera que, por ejemplo, los dos o tres primeros hechos sean los que den motivo al primer agravio; los dos o tres hechos siguientes sean los que den motivo al segundo agravio, etc.

Pruebas

Las pruebas que debe ofrecer el actor son todas aquellas necesarias para demostrar los hechos relatados.

Para evitar olvidos o errores, es útil relacionar, reflexivamente y con toda seriedad, las pruebas que se ofrezcan con cada uno de los hechos, en la misma secuencia de éstos.

Dado que el juicio de anulación fiscal es un juicio sumario, y debido a que la mayor parte de las pruebas son documentales, la consecuencia es que el ofrecimiento y el desahogo son concomitantes, por lo que generalmente deben acompañarse a la demanda, además de copias de ésta y de los anexos para la autoridad demandada, los siguientes documentos:

- El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocido por la autoridad demandada, o los datos del registro en el Tribunal Fiscal de la Federación del documento con el que lo haya acreditado, si no gestiona a nombre propio.

³⁵ Artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

³⁶ Artículos 208 fracción III y 212 del Código Fiscal de la Federación.

³⁷ Artículo 208 fracción IV del Código Fiscal de la Federación.

- El documento en que conste el acto impugnado o, en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad.
- Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo.
- El cuestionario con base en el cual se debe desahogar la prueba pericial que ofrezca, el cual deberá ir firmado por el demandante.
- Las pruebas documentales que ofrezca, salvo cuando no obren en su poder o no hubiere podido obtenerlas aun cuando estén a su disposición; en el primer caso deberá identificar los documentos y el archivo en que se encuentren para que a su costa se mande expedir copia de ellos; en el segundo caso deberá acompañar copia de la solicitud debidamente presentada.³⁸

Agravios

El actor deberá expresar los agravios que le cause la resolución impugnada.³⁹

Para evitar omisiones, que siempre serán lamentables, consideramos útil hacer el análisis de la resolución impugnada siguiendo, como guía, la enumeración de las violaciones que pueden cometerse, tanto en el procedimiento como en la resolución, que se hizo en el inciso 9 del capítulo I de este trabajo, a donde remitimos al lector en ovio de repeticiones.

La propia guía debe servir de base para ordenar la secuencia de la expresión de agravios, ya que tiene un orden lógico que no parece objetable.

En cuanto al contenido del agravio, remitimos al lector a lo que ya dijimos en el inciso 7 del Capítulo I, porque consideramos que es la manera técnicamente correcta de elaborarlo.

Estructura

Debe procurarse que la demanda quede estructurada de manera precisa, especialmente en la simetría que tiene que darse en los argumentos impugnativos entre causales de anulación, hechos, pruebas y agravios; y en el paralelismo que debe darse entre los distintos argumentos impugnativos.

Se requiere que la demanda tenga precisión y armonía en la estructura arquitectónica.

El estilo en la redacción de la demanda

La calidad de la demanda depende de la precisión técnica con la que se formule, así como de la claridad, concisión y sencillez de su redacción.

³⁸ Artículo 209 del Código Fiscal de la Federación.

³⁹ Artículo 208 fracción VI del Código Fiscal de la Federación.

La precisión técnica condicionada por el conocimiento suficiente de los lineamientos técnicos del juicio contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación y de su relación práctica con la técnica de formulación de la demanda.

La precisión, tanto en la estructura como en el lenguaje, permitirá eliminar fácilmente todo lo superfluo, con lo que se alcanzará el *desideratum* de la concisión, lo que posibilitará la claridad.

La claridad de la redacción sólo podrá cimentarse en la claridad conceptual que se tenga, por un lado, de la sustancia del negocio específico de que se trate, pero, por otro, de la metodología y de la técnica que ha de usarse en la forma de planeación; tal claridad es el supuesto necesario para la comunicación del mensaje de la demanda.

A estas características debe aunarse la sencillez. La demanda debe estar redactada con naturalidad, sin adornos, sin artificios, sin ostentación.

Insisto, la precisión, la claridad, la concisión y la sencillez en el estilo de redacción de la demanda condicionarán, en buena medida, su calidad y su eficacia.

En efecto, el Tribunal Fiscal de la Federación tiene cargas de trabajo considerables; por ello, el actor en el juicio contencioso administrativo tiene necesidad de simplificarle, al máximo, la comprensión del negocio que le plantea para facilitar el convencimiento. Si lo hace así será en su propio beneficio.

- Primera. La actividad de los órganos del Estado debe ajustarse a la legalidad.
- Segunda. Al aplicar la ley al caso concreto, los órganos del Estado tramitan procedimientos y emiten resoluciones.
- Tercero. Es necesario el control de la legalidad de los actos de la autoridad para que los afectados se defiendan, se eviten arbitrariedades y se restablezca el orden jurídico.
- Cuarta. El control de la legalidad se funda en la necesidad de proteger el orden jurídico.
- Quinta. El control de la legalidad tiene la finalidad de mantener la actividad del Estado dentro de la legalidad, aún cuando, como resultado indirecto, se logre con ello el respeto de los derechos subjetivos de los impugnantes.
- Sexta. Los instrumentos de control de la legalidad, o medios de impugnación, se pueden clasificar en: remedios procesales, recursos y juicios impugnativos.
- Séptima. Lo esencial de los medios de impugnación son los agravios; materialmente, el agravio es la lesión que sufre una persona en sus intereses. Formalmente, está integrado por cuatro elementos: la ley violada; la identificación de la parte de la resolución en que se comete la violación; el razonamiento que justifique que se cometió la violación; la demostración de que la violación es reparable por esa vía.

- Octava. Para que los agravios sean eficaces deben estar completos y ser operantes, fundados, suficientes y oportunos.
- Novena. Las autoridades pueden violar la ley al tramitar procedimientos o al dictar resoluciones.
- Décima. En el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación no se admite el estudio de la resolución al margen de los agravios; no se puede empeorar la situación del impugnante, ni se puede suplir la deficiencia de la queja.
- Decimoprimera. El juicio contencioso-administrativo es un juicio impugnativo, porque constituye un medio de control de la legalidad por medio del cual se combate una resolución que se considera ilegal.
- Decimosegunda. La litis del juicio de anulación se fija, fundamentalmente, con la resolución impugnada y con la demanda.
- Decimotercera. Como el juicio de anulación es un procedimiento sumario, en la demanda deben ofrecerse las pruebas y las documentales deben desahogarse a su presentación, normalmente.
- Decimocuarta. La sentencia de anulación normalmente sólo declara la insubsistencia de la resolución impugnada; pero la nulidad puede declararse para los efectos de que la autoridad demandada realice un acto, emita una nueva resolución o tramite un procedimiento.
- Decimoquinta. La demanda de anulación debe justificarse con el relato de los hechos que constituyan la violación legal, con las pruebas de tales hechos y con la expresión de los agravios que constituyan una causal de anulación. Esto es, debe estar fundada y motivada.
- Decimosexta. La demanda de anulación es la petición, justificada por hechos, pruebas y agravios, de que se declare insubsistente la resolución impugnada.
- Decimasoptima. La demanda constituye un análisis crítico de la legalidad de la resolución impugnada.
- Decimoctava. Los hechos de la demanda han de ser sólo los que den motivo a los agravios y se han de relatar en el mismo orden de los agravios; en relación con ellos deben ofrecerse las pruebas.
- Decimonovena. Los agravios deben expresarse en el orden secuencial de las violaciones que pueden cometerse al tramitar el procedimiento o al emitir resolución.
- Vigésima. La estructura de la demanda debe tener simetría entre hechos, pruebas, agravios y causales de anulación; debe estar redactada con precisión, concisión, claridad y sencillez, para que sea eficaz.

BIBLIOGRAFIA

ALSINA, Hugo: **Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Mercantil**, Tomo III, Editar, Buenos Aires, 1961.

ARMIENTA CALDERON, Gonzalo: **El Proceso Tributario Mexicano**, Manuel Porrúa, México, 1977.

COUTURE, Eduardo: **Fundamentos de Derecho Procesal Civil**, Editora Nacional, México, 1981.

ESCOLA, Héctor Jorge: **Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos**, Depalma, Buenos Aires, 1967.

FIX-ZAMUDIO, Héctor: **Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano** El Colegio Nacional, México, 1983.

PALLARES, Eduardo: **Diccionario de Derecho Procesal Civil**, Porrúa, México, 1960.