

# LOS JUICIOS DE RESOLUCIÓN EXCLUSIVA DE FONDO UN ANÁLISIS A LA INICIATIVA DEL EJECUTIVO FEDERAL

**ABOGADO M. ANTONIO MENDOZA SOTO**  
*Integrante de la Comisión Fiscal del IMCP*

## DIRECTORIO

*C.P.C. Leticia Hervert Sáenz*  
PRESIDENTA

*C.P.C. José Luis García Ramírez*  
VICEPRESIDENTE GENERAL

*C.P.C. Orlando Corona Lara*  
VICEPRESIDENTE DE RELACIONES Y DIFUSIÓN

*C.P.C. Luis Sánchez Galguera*  
VICEPRESIDENTE FISCAL

*C.P.C. Francisco Moguel Gloria*  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN FISCAL

*C.P.C. Víctor M. Pérez Ruiz*  
RESPONSABLE DE ESTE BOLETÍN

LOS COMENTARIOS PROFESIONALES DE ESTE ARTÍCULO SON RESPONSABILIDAD DEL AUTOR, SU INTERPRETACIÓN SOBRE LAS DISPOSICIONES FISCALES PUEDE DIFERIR DE LA EMITIDA POR LA AUTORIDAD FISCAL.

## INTEGRANTES DE LA COMISIÓN FISCAL DEL IMCP

Aguilar Millán, Federico  
Alvarado Nieto, Gerardo Jesús  
Arellano Godínez, Ricardo  
Argüello García, Francisco Javier  
Bastidas Yffert, María Teresa  
Cámara Flores, Víctor Manuel  
Cavazos Ortiz, Marcial A.  
De Anda Turati, José Antonio  
De los Santos Anaya, Marcelo  
De los Santos Valero, Javier  
Erreguerena Albaitero, José Miguel  
Eseverri Ahuja, José Ángel  
Esquivel Boeta, Alfredo  
Fierro Hernández, Martín Gustavo  
Franco Gallardo, Juan Manuel  
Gallegos Barraza, José Luis  
García Domínguez, Salvador  
Gómez Espiñeira, Antonio C.

Hernández Cota, José Paul  
Hoyos Hernández, Francisco Xavier  
Lomelín Martínez, Arturo  
Manzano García, Ernesto  
Mena Rodríguez, Ricardo Javier  
Mendoza Soto, Marco Antonio  
Moguel Gloria, Francisco  
Navarro Becerra, Raúl  
Ortiz Molina, Óscar  
Pérez Ruiz, Víctor Manuel  
Pérez Sánchez, Armando  
Puga Vértiz, Pablo  
Ríos Peñaranda, Mario Jorge  
Sainz Orantes, Manuel  
Sánchez Gutiérrez, Luis Ignacio  
Uribe Guerrero, Edson  
Villalobos González, Héctor  
Wilson Loaiza, Francisco Miguel  
Zavala Aguilar, Gustavo

# LOS JUICIOS DE RESOLUCIÓN EXCLUSIVA DE FONDO UN ANÁLISIS A LA INICIATIVA DEL EJECUTIVO FEDERAL

*ABOGADO M. ANTONIO MENDOZA SOTO*  
*Integrante de la Comisión Fiscal del IMCP*

## INTRODUCCIÓN

**E**l pasado día 7 de septiembre de 2016, el actual titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), José Antonio Meade Kuribreña, entregó a la Cámara de Diputados para su análisis, discusión y, en su caso, aprobación el paquete económico para el ejercicio de 2017, en el cual el Presidente de la República propone al Congreso de la Unión, entre otras cosas, diversas reformas a las leyes fiscales. Una de las propuestas presentadas, contempla la incorporación al Título II de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, de un nuevo **Capítulo XII** denominado “Del Juicio de resolución exclusiva de fondo”, el que conforme a la exposición de motivos pretende privilegiar **el fondo de la controversia por encima de las violaciones formales o de procedimiento**.

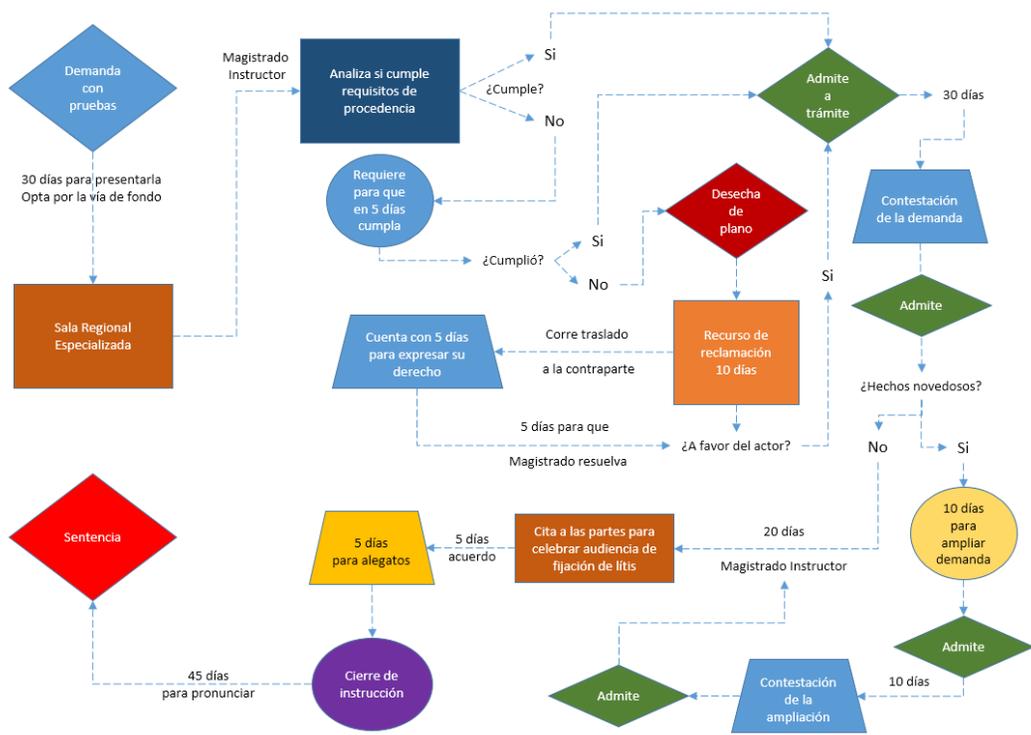
Se trata pues, de la intención de agregar una nueva vía (o modalidad) para la tramitación del Juicio Contencioso Administrativo, que vendría a complementar las otras tres existentes hasta hoy (Juicio Tradicional u Ordinario, Juicio Sumario y Juicio en Línea). Teniendo como premisa fundamental -según se explica- la de fortalecer la definición judicial (SIC) del fondo de la controversia planteada, obligando tanto al actor como a la autoridad demandada a alegar, justamente, cuestiones relativas al fondo, respecto de la existencia misma de la obligación fiscal y dentro de un procedimiento que se sustente en los principios de celeridad, oralidad, resolución sustantiva y proporcionalidad.

Conforme a la exposición de motivos del Ejecutivo Federal, esta iniciativa se compagina con otra propuesta del Presidente presentada desde el 28 de abril de 2016 a la que se le denominó “Justicia Cotidiana”, la que a su vez propone un marco nacional de mejora regulatoria, que permita contar con trámites gubernamentales más rápidos y sencillos, reduciendo con ello los márgenes de discrecionalidad de las autoridades y cerrando así (en teoría) espacios a la corrupción.

## **CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA MODALIDAD DE JUICIO PROPUESTO**

- Su tramitación solo podrá iniciarse por elección y petición expresa del accionante, decisión que ya no podrá variarse dentro del procedimiento.
- Es exclusivo para resolverse cuestiones fiscales y no de otros ámbitos administrativos, razón por la cual la selección de los magistrados que resolverán estos procedimientos serán los de mayor experiencia fiscal.
- Solo se podrán hacer valer cuestiones relativas al fondo del asunto, excluyendo en todo momento, cualquier argumento formal o de procedimiento. Por lo que tampoco procede contra resoluciones recaídas a un recurso cuando este haya sido desechado, sobreseído o se hubiere tenido como no presentado; o contra las resoluciones en las que el actor alegue que no se conoce el acto impugnado o bien, que este fue ilegalmente notificado.
- Su tramitación solo se permite para la impugnación de resoluciones definitivas cuya cuantía sea mayor a 200 veces elevadas al año la Unidad de Medida y Actualización (UMA), lo que equivale a un monto actual de \$5'329,008.00.
- Las pruebas, tanto del actor como de las autoridades demandadas, deberán ser exhibidas, en su totalidad, al momento de presentar la demanda o contestarla, respectivamente. Sin que sea dable aportar otras pruebas que no hayan sido ofrecidas y exhibidas dentro del procedimiento de fiscalización, acuerdos conclusivos y/o Recursos Administrativos.
- No se exigirá al contribuyente que garantice el crédito fiscal, durante la tramitación de este juicio y hasta que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa emita la resolución correspondiente.
- Se privilegiará la oralidad del procedimiento y la cercanía del órgano jurisdiccional con la tramitación del juicio; y para ello se propone establecer una audiencia de fijación de litis que deberá de ser desahogada por el Magistrado Instructor.
- Los tradicionales alegatos de "oreja" no podrán se desahogados en audiencia privada con el Magistrado Instructor, dentro de esta modalidad deberá de celebrarse invariablemente con la presencia de la contraparte en el juicio.
- Será resuelto exclusivamente por cuando menos tres Salas Regionales Especializadas que deberán de ser adscritas a más tardar al 30 de junio de 2017.

## GRÁFICA DEL FLUJO PROCEDIMENTAL DEL JUICIO



## OPINIÓN PERSONAL

Considero que siempre será plausible intentar mejorar los procedimientos jurisdiccionales para que estos sean en la medida de lo posible más rápidos y sencillos y, aún mejor, si con ello se reduce el amplio margen de discrecionalidad en las actuaciones de las autoridades y se cierra también la puerta a la corrupción que tanto daño causa a la impartición de la justicia. Sin embargo, no me parece que este objetivo sea alcanzable con la modalidad de juicio que ahora se propone, pues en realidad no se plantea un esquema sustancialmente diferente a los otros tres tipos de juicios que ya se tienen, por el contrario, los plazos y las etapas de esta nueva vía son prácticamente idénticos a las del juicio tradicional, salvo por lo que tiene que ver con la incrustación de la llamada “audiencia de fijación de litis”, etapa que en realidad adiciona al proceso cuando menos 20 días hábiles más para su conclusión. Estas circunstancias sustentan mi escepticismo en cuanto a que se logre una celeridad y simpleza en la impartición de una justicia fiscal.

La circunstancia de que se trate de una vía opcional para la parte actora, me hace pensar que difícilmente alcanzará un grado de popularidad entre el gremio de litigantes y contribuyentes demandantes, siendo quizás el juicio de lesividad donde, por el contrario, pueda encontrar mayor sentido de aplicación. Y es que, hablando como abogado litigante la elección de este nuevo tipo de juicio supone para la mayoría de los contribuyentes

accionantes un riesgo importante en el éxito de su juicio, tanto por lo que ve al ámbito argumentativo, como al procesal.

El primer riesgo está presente en la renuncia expresa a la locución, análisis y resolución de argumentos y fundamentos jurídicos válidos para alcanzar la nulidad del acto impugnado; agravios que, si bien pueden tratar temas de índole procedimental o de forma, no tienen en muchas ocasiones como resultado único, la declaratoria de una nulidad parcial o para efectos como se dice en la exposición de motivos.

Conforme al Artículo 58-17:

[...]

El demandante solo podrá hacer valer conceptos de impugnación que tengan por objeto resolver exclusivamente sobre el fondo de la controversia que se plantea

[...]

Explicando más adelante que para efectos del juicio se entenderá fondo de la controversia:

[...]

Entre otros, aquellos que referidos al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de las obligaciones revisadas, pretendan controvertir alguno de los siguientes supuestos:

- I. Los hechos u omisiones calificados en la resolución impugnada como constitutivos de incumplimiento de las obligaciones revisadas.
- II. La aplicación o interpretación de las normas sustantivas involucradas.
- III. Los efectos que haya atribuido la autoridad emisora al incumplimiento total o parcial de requisitos formales o de procedimiento que impacten o trasciendan al fondo de la controversia.
- IV. La valoración o falta de apreciación de las pruebas relacionadas con los supuestos mencionados en las fracciones anteriores [...]

En este orden de ideas, no tienen cabida en este procedimiento agravios enderezados a demostrar la ilegalidad del acto impugnado bajo argumentos tales como: Prescripción del Crédito Fiscal, Caducidad de Facultades para su determinación o sanción, Caducidad especial del procedimiento revisor, Mejora e introducción de argumentos novedosos por jurídica en el recurso no expuestos por la autoridad recurrida, y sobre todo temas de incompetencia.

No creo que ningún abogado serio y de experiencia en esta materia le pueda sugerir a su cliente, la elección de esta modalidad, renunciando expresamente a exponer agravios que aun cuando puedan ser de los llamados “de forma o de procedimiento”, llevan de cualquier modo aparejado una nulidad lisa y llana en caso de declararse fundados, máxime si se trata de créditos fiscales que exceden de una cuantía de \$5’329,008.00.

El segundo de los riesgos es de orden meramente procesal, pues la modalidad que ahora se propone como juicio puede convertirse en una verdadera trampa para el accionante; el que lejos de ver resuelto el fondo de su asunto, puede tener como resultado la preclusión de su derecho al acceso a la justicia en demérito de sus intereses legítimos. Esto se presenta por la forma en que están redactados los artículos 58-17 último párrafo y 58-20 en los que se mencionan lo siguiente:

58-17

En ningún caso el juicio de resolución exclusiva de fondo podrá tramitarse a través del juicio en la vía tradicional, sumaria o en línea, regulados en la presente Ley. Una vez que el demandante haya optado por el juicio regulado en el presente Capítulo, no podrá variar su elección.

58-20

Si el Magistrado Instructor determina que la demanda no cumple con lo señalado en el artículo 58-18 de la presente Ley y, **en consecuencia, resuelve desecharla**, procederá el recurso de reclamación en términos del artículo 59 de esta Ley, mismo que deberá presentarse ante el Magistrado Instructor en un plazo de diez días contados a partir de que surta efectos la notificación del acuerdo de desechamiento; una vez presentado, se ordenará correr traslado a la contraparte para que en el término de cinco días exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite la Sala lo resolverá de plano en un plazo de cinco días.

(Énfasis añadido)

Como puede verse, el simple error en la elección de la vía para la interposición del juicio, bien sea por cuantía, por falta de la solemnidad en la manifestación expresa de la opción, por falta de la expresión breve y concreta de la controversia de fondo que se plantea, etc., tiene como consecuencia aparejada el **desechamiento de la demanda** y no la redirección de la demanda a la vía correcta, como debería de ser. Resulta incomprensible que el Presidente de la República proponga desechar la demanda cuando para el juicio contencioso administrativo en la vía sumaria expresamente se dice en el artículo 58-2 último párrafo lo siguiente:

La interposición del juicio en la vía incorrecta no genera el desechamiento, improcedencia o sobreseimiento. En todos los casos, y en cualquier fase del procedimiento, mientras no haya quedado cerrada la instrucción, el Magistrado



Instructor debe reconducir el juicio en la vía correcta, debiendo realizar las regularizaciones que correspondan, siempre y cuando no impliquen repetir alguna promoción de las partes.

Pero en el caso de la “vía de fondo”, la consecuencia propuesta es el desechamiento del juicio, lo que resulta del todo absurdo si se toma en cuenta que el magistrado instructor tiene en sus manos una acción ejercida por el particular, una “causa pretendí”, un cúmulo probatorio y una exigencia de legalidad legítima y fundada. Solo cuando el particular expresó exclusivamente agravios de forma y no de fondo, es que la fracción III del Artículo 58-19 permite que se remita la demanda a oficialía de partes común para que se ingrese como juicio en la vía tradicional.

Otra circunstancia de alerta procesal con la que se debe tener mucho cuidado, es la referente al ofrecimiento y valoración de pruebas; y es que esta modalidad de juicio prepondera la litis cerrada en su aportación, señalando en su artículo 58-24 que únicamente serán admisibles las pruebas que ya hubieren sido ofrecidas y exhibidas en el procedimiento de comprobación del que derive el acto impugnado, en acuerdos conclusivos o en el recurso administrativo intentado; dejando con ello un margen inmenso a la interpretación y discrecionalidad en su aplicación, pues no deja claro qué pasa con el ofrecimiento de pruebas supervinientes, o aquellas pruebas que se ofrecen en la ampliación de la demanda como resultado de conocer hechos novedosos en la contestación de la demanda.

Por otra parte, con la pretendida creación de tres Salas Regionales Especializadas para atender en exclusiva este tipo de juicios, se está alejando del particular las sedes de acceso a la justicia administrativa sin justificación alguna, circunstancia que trasciende en los gastos por la tramitación del juicio. Además, no creo que a la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa le caiga en gracia la necesidad de crear en un periodo no mayor a seis meses dichas salas y aún menos cuando las erogaciones que sean necesarias realizar para ello deban de ser cubiertas con cargo al presupuesto del propio tribunal, según se menciona en el artículo cuarto transitorio.

Finalmente, llama mucho mi atención la vocación de “oralidad” de este juicio a que hace referencia el Artículo 58-16 y que seguramente se ve reflejado en la llamada “Audiencia de fijación de litis”, misma que considero totalmente inútil y una pérdida innecesaria de tiempo. Esto es así, pues conforme a su regulación (Artículo 58-22) la audiencia tiene como único objetivo que el Magistrado Instructor acuerde (diría yo “comprenda”) en presencia de las partes, cuál es el fondo de la controversia a resolver; es decir, el punto central de la diferencia de opinión, punto de vista o fundamento entre la parte actora y la demandada; lo cual insisto es un desperdicio de recursos públicos y privados porque como cualquier litigante sabe, la litis a resolver en un juicio se fija por las partes de manera natural, desprendiéndose de la confronta entre los agravios expresados en la demanda por el actor, versus las excepciones manifestadas por la demandada en su contestación, y las ampliaciones que en su caso procedan; sin que, por ello sea necesaria la celebración de una audiencia presencial en el que las partes ajustándose a lo

manifestado precisamente en la demanda, su ampliación o su contestación le expresen nuevamente y de manera verbal al instructor la litis a resolver.

Aún menos incomprensible resulta que si alguna de las partes no acude a la citada audiencia de fijación de litis, se le tenga por consentidos los términos en que haya quedado fijada por el Magistrado Instructor, precluyendo en automático su derecho a formular cualquier alegato posterior en el juicio sobre temas que no fueron fijados en dicha litis, no obstante que haya sido argumentado en la demanda o en la contestación si este no ha sido fijado en la audiencia.

Punto importante a destacar es que dicha audiencia no es de resolución, es decir, las partes no exponen todos sus argumentos y pruebas, pues esta audiencia es anterior a la etapa de desahogo de pruebas y ofrecimiento de alegatos, por lo cual pierde una valiosa oportunidad de preponderar la celeridad en la resolución del caso.

## **CONCLUSIÓN**

Creo firmemente que esta modalidad de juicio propuesta, en caso de aprobarse, no será muy socorrida por las partes;

En nada abona a los principios de celeridad y oralidad en el juicio, pues su audiencia es tan solo para fijar litis y no para ofrecer pruebas, desahogarlas y ofrecer alegatos en una sola oportunidad; a más de que los plazos y etapas del juicio son muy similares a los del juicio tradicional.

Resulta riesgoso renunciar expresamente a la formulación de agravios que, si bien pueden tratar temas de índole procedimental o de forma, tienen como resultado la declaratoria de una nulidad lisa y llana.

Bajo ciertas circunstancias esta modalidad puede resultar una trampa procesal para la parte actora al ordenarse el desechamiento del juicio por error en la vía.

Este juicio no prepondera el acceso fácil y económico a la justicia, al establecer Salas Regionales Especiales.

Quizá la única ventaja real que tenga es la posibilidad de suspender de plano la ejecución del acto impugnado, sin necesidad de que el demandante garantice el interés fiscal.