

139A^{2e}



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ACATLAN"

**CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LA CONVENIENCIA
DE DOTAR DE PLENA JURISDICCION AL TRIBUNAL
FISCAL DE LA FEDERACION**

TESIS PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

JUAN FEDERICO GUTIERREZ RUBIO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Pág.
Introducción	1
CAPITULO I	<u>SURGIMIENTO DE LA JUSTICIA FISCAL FEDERAL</u>
I.1	Evolución Constitucional de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa Federal 4
I.1.1	El Artículo 104, Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente en 1936 y la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.
I.1.2	Constitucionalización del Tribunal Fiscal de la Federación en el Artículo 104, Fracción I.
I.2	Evolución Legislativa del Contencioso-Administrativo en México 9
I.2.1	Ley Lares
I.2.2	Ley de Justicia Fiscal
I.2.3	Código Fiscal de la Federación
1.2.3a	Vigente en 1938
1.2.3b	Vigente en 1967
1.2.3c	Vigente en 1983.
CAPITULO II	<u>COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION</u>
II.1	Generalidades sobre los conceptos de Jurisdicción y Competencia 21
II.2	Los tribunales administrativos, elementos característicos 28
II.3	El Tribunal Fiscal de la Federación, tribunal administrativo de justicia federal 31
II.3.1	Naturaleza jurídica

	II.3.1a	Institución administrativa	
	II.3.1b	Órgano de justicia de carácter jurisdiccional	
	II.3.2	Reglamentación orgánica de sus funciones	
CAPITULO	III	<u>EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION</u>	
	III.1	La demanda y la contestación	49
	III.1.1	La demanda	
	III.1.1a	Requisitos de forma	
	III.1.1b	Requisitos de fondo	
	III.1.2	La contestación	
	III.1.2a	Elementos de la contestación	
	III.2	Las pruebas	57
	III.3	Instrucción y sentencia	59
	III.3.1	Cierre de instrucción	
	III.3.2	Sentencia	
	III.4	Los recursos	64
IV		<u>LA RESOLUCION EN EL JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO VENTILADO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION</u>	
	IV.1	Cuestiones previas y sobreseimiento	69
	IV.1.1	Cuestiones previas	
	IV.1.2	Sobreseimiento	
	IV.2	Sentencia definitiva	75
	IV.2.1	Definición de sentencia	
	IV.2.2	Naturaleza jurídica	

	IV.2.3	Requisitos formales y materiales	
		IV.2.3.1	Requisitos formales
		IV.2.3.2	Requisitos materiales
	IV.2.4	Clasificación de las sentencias	
	IV.2.5	Objeto de la sentencia	
	IV.3	Sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación	82
	IV.3.1	Condiciones y efectos	
CAPITULO V		<u>EFICACIA DE LOS FALLOS DICTADOS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION</u>	
	V.1	Cumplimiento voluntario por las autoridades administrativas	87
	V.2	El recurso de queja previsto por el Artículo 239 TER del Código Fiscal de la Federación	89
	V.3	Perspectiva de la plena jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación para la ejecución de sus fallos	93
		Conclusiones	95
		Bibliografía	97

INTRODUCCION

El presente trabajo se enfoca a analizar la necesidad de revertir al Tribunal Fiscal de la Federación de amplio imperio para garantizar la ejecución de las sentencias que el mismo dicte, con el objetivo de que el particular que acude a invocar la justicia fiscal logre eficazmente sus pretensiones.

En los últimos 50 años se ha planteado seriamente en México el problema de estructurar un acertado sistema de tutela jurisdiccional del ciudadano frente a la administración pública. Como respuesta a esta inquietud han aparecido los tribunales administrativos -en vías de opción- para organizar la jurisdicción en que se sustenta la competencia de estos órganos.

Este imperativo se hace indispensable cuando se constata la insuficiencia del amparo como vía legal legítima para satisfacer plenamente las pretensiones fundadas en derecho administrativo, y que son invocadas por los particulares.

Esto también es explicable cuando ni en la propia Constitución se había contemplado la instauración de tribunales administrativos, hasta que se propuso reformar el precepto constitucional en que se fundamenta la existencia de este tipo de órganos jurisdiccionales: Artículo 104, fracción I. En la enmienda del año de 1946 se vislumbró su constitucionalización; en la

reforma del año de 1967 ya se decreta la autonomía plena de los tribunales administrativos al dictar sus resoluciones, mismas que serán revisadas por la Suprema Corte de Justicia.

En la legislación específica que fundamenta tanto la creación como el funcionamiento del Tribunal Fiscal, se le instituye tanto la competencia adecuada como la organización a la que se sujetará como órgano de justicia fiscal. La Ley de Justicia Fiscal le da vida jurídica en la esfera administrativa. Este ordenamiento permaneció vigente del 27 de agosto de 1936 (fecha de su promulgación), hasta el 30 de diciembre de 1938 (fecha en que fue abrogada por el Código Fiscal de la Federación). En la reforma del Código Fiscal del 19 de enero de 1967 se le otorga como ya se dijo, plena autonomía para dictar sus fallos, además de que en dicho ordenamiento se regula ya, por separado, el procedimiento contencioso, de la organización del propio Tribunal Fiscal, misma, ésta última, que ya es regida por Ley específica: Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, del 10 de abril de 1967. En la reforma del 10 de abril de 1983 (fecha en que empieza a regir) se establecen adecuaciones al propio cuerpo de leyes tributario, que actualizan la tramitación del juicio, señalando requisitos de formalidad procedimental, dejando subsistente virtualmente íntegro, el contencioso administrativo, con relación a lo que regulaba este ordenamiento fiscal, aplicable desde el año de 1967.

A partir de la vigencia del Código Fiscal del año de 1983 se han propuesto, por el legislador, enmiendas sustantivas e importantes que van configurándole al contencioso seguido ante el Tribunal Fiscal, la característica de plena jurisdicción, aunque ésta no esté formalmente articulada.

En este breve análisis también se enfoca a expresar las consideraciones de hecho y de derecho que -según nuestra apreciación- debe contemplar el Tribunal Fiscal, no solamente por ser un ente juzgador, sino porque al estar inmerso en un Estado de Derecho, como el que rige en nuestro país, se hace necesario que tenga, además de autonomía, facultades plenas para ejercer las medidas necesarias con el fin de que sean ejecutadas sus sentencias.

C A P I T U L O I

SURGIMIENTO DE LA JUSTICIA FISCAL FEDERAL

El análisis del Artículo 104, fracción I, constituye uno de los puntos importantes para la realización de nuestro estudio en este Capítulo, pues se analizará, entre otras cosas, la evolución constitucional de la jurisdicción contencioso-administrativa federal, de cuya norma constitucional partió la inquietud y necesidad de establecer la legislación para la organización, el funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra las resoluciones del tribunal de lo contencioso-administrativo, que nace a la vida jurídica con el nombre de Tribunal Fiscal de la Federación.

I.1 Evolución constitucional de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Como se afirmó anteriormente, el Artículo 104 constitucional, en su fracción I nos sirve de pauta para plantear la base, en la constitución, de tribunales administrativos federales, cuya materia esencial es la jurisdicción contencioso-administrativa.

Este texto constitucional ha sido objeto de varias reformas a través de su vigencia, mismas que permiten encuadrar constitucionalmente la institución del Tribunal Fiscal de la Federación, creado como un órgano de jurisdicción especial, por la Ley de Justicia Fiscal, fundada como una mera interpretación

del citado Artículo 104 constitucional.

I.1.1. Artículo 104, Fracción I de la Constitución Federal, vigente en 1936 y la creación del Tribunal Fiscal de la Federación

Reiteradamente se ha analizado por nuestra doctrina del derecho administrativo que el Tribunal Fiscal de la Federación surgió a la vida jurídica al margen de la Constitución e inclusive en su contra misma. Esta afirmación no es vana, pues a la fecha de promulgación de la Ley de Justicia Fiscal en 1936, no existía ningún texto que en la Constitución Federal autorizara la creación de tribunales administrativos, ni por el Congreso de la Unión, ni por el Ejecutivo Federal.

El Artículo 104 de la Constitución de 1917, ubicado en su Título Tercero, Capítulo IV, denominado "Del Poder Judicial", fija la competencia de los Tribunales de la Federación, en materia común, la que es independiente de la que dichos órganos tienen mediante el juicio de amparo, para resolver las controversias a que se refiere el Artículo 103 de la Carta Máxima.

Con la creación de nuestro Tribunal Fiscal se alcanza uno de los más caros anhelos en el ámbito de la impartición de justicia administrativa, no obstante que no encon

tró en sus orígenes un sustento constitucional. Con la instauración de este órgano se cumplen los objetivos de determinar la legalidad de los actos de la administración en materia tributaria, a instancia del particular.

I.1.2 Constitucionalización del Tribunal Fiscal de la Federación en el Artículo 104, Fracción I.

Como lo asentamos en el anterior apartado, el Tribunal Fiscal de la Federación había visto cuestionada su existencia, desde el punto de vista constitucional, sin embargo y aunque no había autorización expresa para su institucionalización, ya en la reforma decretada al Artículo 104, fracción I, de 1934 (1) se suprimió la última parte de dicha fracción, en la cual se contemplaba el recurso de súplica, que se promovía ante la Suprema Corte.

Invocamos este texto constitucional vigente durante la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en virtud de que dicho Tribunal se fundó partiendo de una interpretación de dicho Artículo constitucional.

Enseguida resumiremos las reformas sufridas por dicho numeral constitucional, decretadas a través de la vigencia de nuestro Tribunal Fiscal.

(1) Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de enero de 1934.

Durante sus diez primeros años de funcionamiento no había tenido contexto desde el ámbito constitucional el Tribunal Fiscal, pero en el año de 1946 se propuso reforma a ese ordenamiento constitucional (2). En esta reforma se adicionó un segundo párrafo a la fracción I, en la cual se estableció la base para la creación constitucional, por el Congreso de la Unión, de tribunales administrativos federales.

No se ve motivo para ocultar la verdad, el Tribunal Fiscal tuvo un origen inconstitucional, se había planteado la idea de encuadrar constitucionalmente su existencia, pero fue hasta la citada reforma del año de 1946 en que se superó ese vicio de origen.

Después de plantear la evolución constitucional de la justicia administrativa y de su importancia para el derecho procesal administrativo, se podrá apreciar mejor el valor y el avance de la reforma constitucional del multicitado precepto del año de 1967 (3).

Por tercera vez se ha reformado el Artículo 104, fracción I de la Constitución, a los dos párrafos que tenía la fracción mencionada, se han adicionado otros dos. Esta

(2) Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1946.

(3) Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1967.

reforma es en muchos sentidos superior a la de 1946: la creación de tribunales administrativos por disposición constitucional se deja a las leyes federales; es decir, ya no es como en 1946, una autorización indirecta para la creación de esos tribunales, se insiste en el carácter de plena autonomía para dictar sus resoluciones, se habla expresamente de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo y se conserva nuestro sistema mixto: tribunales administrativos autónomos, cuyas resoluciones son revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Unión.

Finalmente, en decreto del 29 de julio de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de ese mismo año, se derogan los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del Artículo 104 constitucional, vigente a partir del 15 de enero de 1988. El segundo de estos párrafos, aunque derogado de dicho Artículo, se plasmó en el Artículo 73 de nuestra Constitución, adicionándolo con la fracción XXIX-H, que a nuestro juicio resultó atinadamente encuadrado en este precepto, pues es la base idónea para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, con lo cual se subsana cabalmente la constitucionalización del Tribunal Fiscal de la Federación.

I.2 Evolución legislativa del Contencioso-Administrativo en México

Analizados los orígenes constitucionales y en mérito de ellos nos apegáremos a extraer las bases que los dispositivos legales de la materia plasmaron en ordenamientos que normaron desde sus inicios el contencioso-administrativo en nuestro país.

Ya desde la segunda mitad del siglo XIX se mostraban inquietudes de los más sobresalientes juristas para instituir bases legales para regular y controlar la actividad de las autoridades administrativas.

La tarea de ejercer control, por parte de los entes de la administración, fue y ha sido el punto medular en que se basaron los criterios para establecer tribunales administrativos autónomos para emitir sus propias resoluciones.

Por resultar ocioso mencionar todo el conjunto de leyes que antecedieron y sustentaron la institución de tribunales administrativos, solamente haremos alusión a los siguientes ordenamientos, que a nuestro juicio constituyen el antecedente inmediato de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, a decir:

- Ley Lares
- Ley de Justicia Fiscal
- Código Fiscal de la Federación

I.2.1 Ley Lares

Las Bases para la administración de la República expedidas por Santa Ana y refrendadas por los destacados juristas de la época vienen a ser —hasta la promulgación de la Constitución de 1857— el cuerpo de leyes fundamental sobre el cual se sustentó el primer tribunal de lo contencioso administrativo dentro de la esfera del Poder Ejecutivo; este ordenamiento constituye la base previa de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su reglamento (4).

Esta Ley crea, dentro del Consejo de Estado, cuyo establecimiento preven las Bases para la Administración de la República, una sección de lo contencioso administrativo compuesta por cinco consejeros abogados, nombrados por el Presidente de la República. Contaba con un secretario —designado también por el Presidente de la República— y que se escogía de entre los funcionarios de la secretaría del Consejo.

En los numerales iniciales de la Ley en comentario se preve la expresión legislativa de lo que en doctrina se conoció como el previo administrativo, que consistía en un procedimiento que tendía a conservar intacto el sistema formal de división de poderes.

(4) Expedidos ambos ordenamientos el 25 de mayo de 1853

Así también, el autor de esta Ley, Don Teodosio Lares, plasmó el antecedente que serviría de base para formular la ley referida, que en el fondo retoma la esencia de la organización y el funcionamiento de la jurisdicción administrativa en Francia (5); por una parte las jurisdicciones administrativas constituyen un orden de jurisdicción separado de los tribunales del orden judicial, que comprende esencialmente, bajo el control de la Corte de Casación, a los Tribunales de primera instancia y a las Cortes de apelación; por otra parte, la jurisdicción del orden administrativo está colocada bajo el control de una jurisdicción suprema, del Consejo de Estado, que desempeña al mismo tiempo el papel de Consejero del Gobierno.

Enseguida se resumirá la parte fundamental de las disposiciones contenidas en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo (Ley Lares).

El Artículo 10. enfáticamente declaró el principio de separación de la autoridad judicial del conocimiento de las cuestiones administrativas, agregándose en el Artículo 130. que los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la Administración, por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de

(5) LARES, Teodosio.- Lecciones de Derecho Administrativo, Nueva Biblioteca Mexicana, México, 1978, p- 360

la autoridad administrativa. En estos dos preceptos queda delimitada la independencia de la Administración, tanto en sus agentes, como por sus actos, frente al Poder Judicial.

También, se estableció que nadie podría demandar al Gobierno o demarcaciones, ayuntamientos, etc., sin que previamente se hubiera presentado a la Administración una memoria en que se expusiera el objeto o motivos de la demanda, debiendo esperar por cuarenta días la autorización del Ministro respectivo, y en el concepto de que pasado ese término, debería entenderse otorgada dicha autorización (Artículo 7o. de la Ley y 67o. a 70o. del Reglamento). La falta de presentación de la memoria, o del transcurso del tiempo indicado, haría nulo el procedimiento judicial (Artículo 71o. del Reglamento).

Se estableció, igualmente, que los tribunales no podían ejecutar ni embargar los caudales del erario o rentas nacionales, demarcaciones, ayuntamientos, etc. debiendo limitarse la autoridad judicial a declarar el derecho de las partes, dejando al resorte exclusivo de la Administración la manera de ejecutar los fallos (Artículos 9o. al 11o. de la Ley).

La organización de la jurisdicción administrativa se hizo consistir, fundamentalmente, en una sección especial, dentro del Consejo de Estado entonces existente, compuesta por cinco consejeros abogados nombrados por el Presidente de la República (Artículo 4o. de la Ley).

El Consejo constituía la autoridad competente para conocer de las cuestiones de administración relativas a las obras públicas; a los ajustes públicos y contratos celebrados por la Administración; a las rentas nacionales; a los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria, que tuvieran por objeto el interés general de la sociedad; a la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos, y a su ejecución y cumplimiento cuando no se aplicara el derecho civil (Artículo 2o. de la Ley).

Los conflictos de atribuciones entre la autoridad administrativa y la judicial, se decidían por la Primera Sala de la Suprema Corte, compuesta para este caso por dos Magistrados propietarios y por dos Consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República, debiendo ser Presidente de ese Tribunal el que lo fuera de la misma Sala, que sólo votaría en caso de empate (Artículo 6o. de la Ley).

El procedimiento organizado en la legislación que nos ocupa, consistía en que, primeramente debería presentarse una reclamación al Ministro respectivo (Artículos 6o., 7o., y 8o. del Reglamento); si el negocio no pudiera arreglarse en el plazo de un mes con los interesados, debería pasarse a la Sección de lo contencioso del Consejo, notificando al reclamante y al Procurador General (Artículo 9o.); dentro del término de veinte días, el Procurador, debería contestar la reclamación (Artículo 11o. del Reglamento). Corrido el traslado de la contestación al reclamante y evacuado por éste, se recibirían sucesivamente las pruebas y alegatos, debiendo dictarse, dentro de los quince días siguientes, la resolución (Artículos 13o. al 19o. del Reglamento). Se ordenaba que la resolución se notificara a las partes y se pasara copia de ella a todos los Ministros (Artículo 20o. del Reglamento). Tanto los Ministros como las partes podían manifestar su inconformidad en un plazo de diez días, caso en el cual el asunto se sometía a la decisión del Gobierno en Consejo de Ministros, en el concepto de que esta última decisión se ejecutaría sin recurso alguno (Artículos 21o. al 26o. del Reglamento).

Las resoluciones del Consejo podían ser atacadas por recursos de aclaración y de nulidad, los cuales deberían ser resueltos por el mismo Consejo (Artículos 40o. al 48o. del Reglamento).

Finalmente, si dentro del término de veinte días no se manifestaba inconformidad o se interponía recurso, la resolución del Consejo quedaba firme (Artículo 230. del Reglamento).

I.2.2. Ley de Justicia Fiscal

Con motivo de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal (6), que se realiza en ejercicio de las facultades que para la organización de los servicios hacendarios fueron concedidas al Ejecutivo por el Congreso General, en decreto de 30 de diciembre de 1935, es conveniente dar a conocer las ideas directrices de dicha Ley, que representa el primer paso para crear en México tribunales administrativos, dotados de autoridad, tanto por lo que hace a facultades, como a la forma de proceder y a esquema orgánico, que es indispensable para que puedan desempeñar con eficacia sus funciones de control de la administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

(6) el 27 de agosto de 1936.

En la concepción y creación de esta Ley, previamente se examinó, como era preciso, la Constitucionalidad de acoger los principios fundamentales en que se basa la justicia administrativa.

En cuanto al problema de la validez constitucional de la ley que cree un tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues como ya se hizo mención en el presente Capítulo I de este breve trabajo, ya ha quedado subsanado tal cuestionamiento, incluso la doctrina lo ha evaluado y ponderado tal supuesto.

Este cuerpo de normas, establece que el Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes). Se le atribuye el rango de tribunal administrativo de justicia delegada, pues ni el Presidente de la República, ni ninguna otra autoridad administrativa tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal. Se consagra así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea.

Con el nacimiento y vigencia de la Ley de Justicia Fiscal, se satisficieron los anhelos que le dieron origen. Imitó el sistema francés de justicia

administrativa y dió origen al Tribunal Fiscal de la Federación, típico tribunal administrativo.

La Ley tuvo corta vida, pues fue abrogada por Decreto de 30 de diciembre de 1938, pero no obstante su efímera existencia, sentó las bases y lineamientos que se plasmarían en el cuerpo legal que la abrogaba: Código Fiscal de la Federación.

Mencionaremos, de manera taxativa, algunos de los principales artículos de esta Ley, referidos, por una parte, a la organización y funcionamiento del Tribunal Fiscal, y por la otra, a la substanciación del procedimiento contencioso-administrativo.

El Artículo 10. sustenta la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, con las facultades que la misma Ley le concede. Asimismo, se establece el principio de autonomía, respecto a la administración activa.

La naturaleza de las resoluciones o fallos que dictará este Tribunal le da el carácter de justicia delegada, con la independencia que tendrá tal atribución de cualquier autoridad administrativa, incluyendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin poner en entredicho la legalidad plena de este Tribunal, se podría deducir que sus fallos estarán siempre bajo la esfera del Ejecutivo, tomando en consideración su delegación con este Poder.

En los Artículos del 2 al 12 de la Ley mencionada, se preve la conformación e integración del Tribunal, así como la división del trabajo de los Magistrados integrantes, así como disposiciones generales sobre el funcionamiento del Tribunal Fiscal.

Del Artículo 13 al 21 se estatuye la competencia del Tribunal, y la esfera de actuación de los Magistrados que integran las diversas Salas y el Pleno.

El Capítulo Cuarto se refiere a las bases sobre las cuales se tramitará el Procedimiento contencioso, iniciando con el Artículo 22 la connotación de las partes que intervienen. Los numerales sucesivos versan sobre las fases específicas del Procedimiento hasta su conclusión.

Ahora bien, es oportuno invocar el ordenamiento jurídico que en la actualidad le da contextura a dicho Tribunal: su Ley Orgánica, cuyos Artículos del 10. al 36 regulan su organización y funcionamiento, ley que será analizada con más detalle en el Capítulo siguiente de este trabajo.

I.2.3 Código Fiscal de la Federación

I.2.3a Vigente en el año 1938 (7)

El Título Cuarto, que regula la fase contenciosa del procedimiento tributario, repite, derogándola, la Ley de Justicia Fiscal, con algunas modificaciones de detalle y algunas de trascendencia que enseguida se fundan.

Una de las disposiciones importantes que subsistieron de esa Ley derogada, y que es avalada por, incluso, jurisprudencia de la Suprema Corte, es la atribución que se le confiere al Tribunal Fiscal para recibir toda clase de pruebas, aún aquéllas que no fueron ofrecidas ante la autoridad administrativa en la fase oficiosa.

(7) Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1938

La jurisprudencia mencionada es nociva para los intereses del Erario Federal porque permite a los contribuyentes despreocuparse de la prueba de los hechos en que se funda la relación fiscal, ante las autoridades fiscales, con la seguridad de que posteriormente, en sede jurisdiccional, serán apreciadas todas las pruebas, aun aquellas que no quisieron o no pudieron rendir ante los órganos de la administración activa (8).

1.2.3b Vigente en 1967 (9)

El texto del Código vigente en este año deja clara la fase del procedimiento contencioso, se enfoca, en contraposición al texto de 1938, inicialmente, a la parte procedimental en que interviene el Tribunal, en el Capítulo II se destacan las generalidades del Procedimiento. Se diferencia del Código de 1938 en que éste mezcla en su texto, tanto la organización del Tribunal Fiscal como la etapa del Procedimiento; en cambio el Código de 1967 separa virtualmente esta etapa y su organización se rige por la Ley correspondiente.

1.2.3c Vigente a partir de 1983

Se publicó este Código en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1981, y se previó en el Artículo Primero Transitorio que su vigencia se iniciaría el 1.º de octubre de 1982; sin embargo, antes de que esto sucediera, el Congreso de la Unión expidió un decreto que reformó este Artículo Primero para ordenar que el Código entraría en vigor hasta el 1.º de abril de 1983. Después

(8) NAVA NEGRETE Alfonso.- Legislación Comparada de Justicia Administrativa, Revista de Tribunal Fiscal de la Federación, Conmemorativa 50.º Aniversario de promulgación de Ley de Justicia Fiscal, México, 1987 p. 107.

(9) Publicado en Diario Oficial de 19 de enero de 1967

se expidió la Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones legales, publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1982, que reformó primero el texto del Código Fiscal —que aún no iniciaba su vigencia— y a continuación señaló en su Artículo Primero Transitorio: "Este Código entrará en vigor en toda la República el día 10. de enero de 1983, excepción hecha del Título VI, del Procedimiento Contencioso Administrativo, que iniciará su vigencia el 10. de abril de 1983.

Las materias tratadas por el nuevo Código son ciertamente las mismas que contiene el ordenamiento en vigor desde 1967; pero la orientación de las disposiciones y los propósitos que con ellas se persiguen, varían congruentemente con la transformación de la legislación fiscal, dotando así a la sociedad de un cuerpo de normas jurídicas, moderno y equilibrado, que facilite el siempre conflictivo cumplimiento de los deberes fiscales.

En el Sexto y último Título, se regula el Procedimiento, se dispone que el Magistrado instructor puede requerir al demandante para que presente los documentos que se especifican, pero en caso de que no cumpla, el efecto es tener por no presentada la demanda. Se prevé, asimismo, la posibilidad de ampliar la demanda cuando se haya impugnado una resolución negativa ficta o cuando en la contestación se argumente la improcedencia por consentimiento tácito. Igualmente se estableció la propuesta de reformar el Artículo 197, para especificar que el Código de Procedimientos Civiles podrá aplicarse supletoriamente cuando esas normas se avengan al procedimiento que establece el Código Fiscal.

C A P I T U L O I I

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

El Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano jurisdiccional creado por el Estado, con el objeto de que conozca de controversias de carácter fiscal o administrativo, referentes a ciertos actos de autoridad administrativa que, en forma genérica afectan a los particulares, o que, en forma excepcional, dañan los intereses de la autoridad.

Esta Entidad funciona como Cuerpo Colegiado y se compone de dos partes que son: La Sala Superior y las Salas Regionales, dividiéndose estas últimas en Metropolitanas, con jurisdicción en el Distrito Federal y Foráneas con sede en diversos lugares del país.

La Ley Orgánica y el Código Fiscal de la Federación señalan en forma expresa la competencia de las Salas, tanto en la materia como en lo que se refiere a jurisdicción territorial.

II.1 Generalidades sobre los conceptos de Jurisdicción y Competencia.

En el derecho procesal genérico, cuando se aborda el análisis de los conceptos de jurisdicción y competencia, se asocian al proceso, pues tanto la una como la otra forman parte de éste.

Por no ser la materia del presente trabajo, en forma esencial, solamente se hará alusión somera de estos conceptos.

Primordialmente, la Jurisdicción es la que da contexto a la competencia, y las consideraciones que enseguida se verterán, se refieren primordialmente a aquélla.

En doctrina se han aportado diversas definiciones de Jurisdicción para Cipriano Gómez Lara, "Jurisdicción es una función soberana del Estado, que se desarrolla a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo" (10).

Para Couture (11), la Jurisdicción "es la función pública realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la Ley, en virtud de la cual por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia Jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución".

Algunos otros tratadistas de reconocido prestigio en el Derecho procesal universal dan definiciones acerca de la competencia y la Jurisdicción.

-
- (10) GÓMEZ LARA Cipriano.- Teoría General del Proceso, Textos Universitarios, UNAM, México, 1983, p-111.
- (11) COUTURE J. Eduardo.- Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Editorial Nacional, México, 1981, p-40.

Manresa dice que la competencia es " la facultad de conocer determinados negocios".

Chiovenda la define como "el conjunto de las causas en que, con arreglo a la ley, puede un juez ejercer su jurisdicción, y la facultad de ejercerla dentro de los límites en que le esté atribuida" (12).

Según Guasp, la competencia "es la atribución a un determinado órgano jurisdiccional de determinadas pretensiones, con preferencia a los demás órganos, y por extensión, la regla o conjunto de reglas que deciden sobre dicha atribución (13).

Se llama competencia, dice Carnelutti, "la extensión del poder que pertenece (compete) a cada oficio o a cada componente del oficio en comparación con los demás" (14).

Por cuanto hace a la jurisdicción, desde un punto de vista general, este concepto hace referencia al Poder del Estado de impartir justicia por medio de los tribunales o de otros órganos en los asuntos que llegan a su conocimiento, pero este concepto es empírico y no penetra al fondo del problema científico.

(12) PALLARES, Eduardo.- Diccionario de Derecho Procesal Civil, Porrúa, México, 1985, p-162.

(13) Idem., pag. 162

(14) Idem., pag. 162.

Escriche define la jurisdicción como "el poder o autoridad que tiene alguno para gobernar y poner en ejecución las leyes; y especialmente, la potestad de que se hallan revestidos los jueces para administrar justicia o sea, para conocer de los asuntos civiles o criminales o así de unos como de otros y decidirlos o sentenciarlos con arreglo a las leyes" (15).

Manresa y Navarro dice que "la jurisdicción es la potestad de que se hallan revestidos los jueces para administrar justicia" (16).

La competencia es una medida de jurisdicción. Todos los jueces tienen jurisdicción, pero no todos tienen competencia para conocer de un determinado asunto.

Un juez competente es al mismo tiempo, juez con jurisdicción, pero un juez incompetente, es un juez con jurisdicción y sin competencia.

La relación entre la jurisdicción y la competencia, es la relación que existe entre el todo y la parte. La jurisdicción es el todo; la competencia es la parte: un fragmento de la jurisdicción. La competencia es la potestad de jurisdicción para una parte del sector jurídico; aquél específicamente asignado al conocimiento de determinado órgano jurisdiccional (17).

(15) PALLARES Eduardo.- Op. Cit. pág. 510.

(16) Idem. pág. 511.

(17) COUTURE J. Eduardo Op. Cit. pág. 29.

Para establecer el punto medular de este apartado, invocaremos, enseguida, la división de la Jurisdicción (18), en cuanto a los tipos que nos interesa analizar, para centrarlos a nuestra materia de estudio.

* Jurisdicción contencioso-administrativa

Este criterio de clasificación de la jurisdicción, tiene relación estrecha con el relativo a la jurisdicción especial o especializada. Más que tratarse de una clasificación por cuanto hace a la materia, esta división es de los asuntos que se tratan a través de la función jurisdiccional, y se enfoca al contenido del proceso y no al proceso mismo; es decir, se refiere más a la naturaleza de los litigios que a los procesos.

* Jurisdicción retenida y delegada

Esta distinción también conserva, para nosotros, un interés meramente histórico y, si a caso sobrevive algún ejemplo de jurisdicción retenida y delegada, es verdaderamente excepcional. La concepción a la organización estatal autárquica y absoluta, en la cual todos los actos estatales, y no sólo los jurisdiccionales, se realizaban siempre a nombre del soberano.

B) GOMEZ LARA Cipriano. Op. Cit. p-115-116.

De lo expuesto podemos deducir que la jurisdicción es una actividad por la que el Estado-juez trata de realizar la vigencia efectiva de la norma jurídica violada o desconocida por los particulares y como emanación de la soberanía del Estado, debe participar de sus características.

La jurisdicción tiene como caracteres esenciales: la facultad decisoria; la facultad de coerción y la facultad de documentación (19); la primera significa que tiene disposición de hacer justicia; y que lo hace por su potestad de querer hacerla efectiva; la de coerción se condensa en la sentencia y en los poderes adecuados para realizar su voluntad soberana; es decir, ejerce los medios de coacción en contra de los renuentes. Por cuanto hace a la facultad de documentación; significa que lo actuado por los órganos jurisdiccionales debe tener fé pública.

Asimismo, se le atribuyen caracteres formales que se enfocan a la existencia de un órgano especial (jurisdiccional), distinto de los otros órganos que ejerciten las demás funciones del Estado.

Como función del Estado debe distinguirse de las otras dos que agotan las funciones estatales: de la legislatura y de la ejecutiva.

(19) BECERRA BAUTISTA José.- El Proceso Civil en México, Editorial Porrúa, S.A., México, 1965, p-7.

En la actualidad ya la división de poderes no tiene el aspecto rígido que inicialmente tuvo, pues se busca la coordinación de las actividades del Estado para satisfacer las necesidades que tiene encomendadas. Por ello, no puede existir una separación absoluta de poderes ya que se interfieren y unas funciones que teóricamente corresponderían a uno de los poderes, las ejercen otros y viceversa.

El sistema jurisdiccional de nuestro país deriva de las normas constitucionales porque, como hemos visto, la jurisdicción es actividad soberana del Estado.

Uno de los límites objetivos de la jurisdicción es la competencia, la cual se explica en que ante la imposibilidad de que una sola persona resuelva todas las controversias, se ha originado esta institución (la jurisdicción) que tiende, precisamente a hacer posible la administración de justicia en un Estado.

La jurisdicción se fracciona entre muchos tribunales y jueces en porciones iguales o desiguales. El efecto de esta distribución es obligar a las partes a acudir, precisamente, al tribunal competente.

II.2 Los tribunales administrativos, elementos característicos.

Los tribunales competentes para cono-

cer de los conflictos que se suscitan entre el particular y la administración pública tienen similar madurez, que el Derecho administrativo, pues aquéllos fueron contemplados desde la época colonial, aunque materializados en el presente siglo.

Como lo afirma Briseño Sierra en su aseveración en torno a la materia del tribunal administrativo: "El contencioso-administrativo tiene fundamentalmente el propósito de buscar la regulación del actual administrativo, un conflicto que se caracteriza por un desacuerdo entre las partes y consiste en una norma secundaria entendida por cada una de las partes de distinta manera que rige las relaciones administrativas de gobernantes y gobernados" (20).

Un tribunal de lo contencioso-administrativo tiene dos características plausibles que deben destacarse, el que se pueda estudiar la discrecionalidad y el que proceda acudir en queja, que es un modo indirecto, oblicuo de hacer que se ejecute el fallo dictado por el propio tribunal.

El meollo del contencioso-administrativo está en el de anulación y en el de plena jurisdicción.

(20) BRISEÑO SIERRA Humberto.- Competencia de los tribunales administrativos, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 40. Número extraordinario, 1971, p-82.

El recurso de anulación está dirigido siempre en contra de una decisión ejecutoria, es decir, de un acto administrativo que emana unilateralmente de un órgano del Estado, dentro de su actuación soberana, de su poder de imperio; en el de plena jurisdicción, se pretende que un juez conozca en su conjunto de una situación creada al ejecutarse una operación administrativa (21).

Es importante destacar cómo la doctrina, la jurisprudencia y la legislación se han visto forzadas a admitir la existencia de los tribunales administrativos.

La contienda administrativa se vincula con el derecho administrativo, pero éste implica funciones públicas, caracterizadas, en primer lugar, por la operación del activo patrimonial estatal, y enseguida, por servicios, con actos gubernamentales, disciplinarios y políticos que exceden con mucho las meras disputas que se han conocido tradicionalmente como administrativas puras. (22).

(21) CORTINA GUTIERREZ Alfonso.- El Control Jurisdiccional Administrativo de la Legalidad y de la Facultad Discrecional, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Primer número extraordinario, México, 1961, p-69.

(22) BRISEÑO SIERRA Humberto,- Derecho Procesal Fiscal. El Régimen Federal, Antigua Editorial Robredo, México, 1964, pp. 232 y 233.

Cuando se retrocede y se recuerdan las previsiones de la Ley Lares, no puede menos que reconocerse el valor de sus concepciones para que un día llegue a incluirse en lo contencioso-administrativo, por ejemplo, la controversia que pueda surgir entre las empresas de servicio público, administradas por el Estado o concionadas, será necesario borrar hasta el fondo los prejuicios que no pudieron impedir el resurgimiento de los tribunales administrativos.

El contencioso de este campo no puede ser más, pero tampoco menos, de toda discusión jurídica, toda disputa y aun las simples cuestiones dudosas que han originado las resoluciones meramente declarativas en lo civil, que se presenten entre el particular y la administración pública.

A manera de corolario, diremos que los tribunales administrativos poseen jurisdicción especializada, únicamente en cuanto especializado es el objeto, los casos, los supuestos, que sean de su competencia.

Enseguida, señalaremos las consideraciones vertidas por el Maestro Jorge Carpizo, en torno a los tribunales administrativos (23):

- Son tribunales similares a los judicia-

(23) CARPIZO Jorge.- Estudios Constitucionales. Bases Constitucionales de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, UNAM, México, 1980, p-194.

les, con plena autonomía e independencia;

- Sus resoluciones son revisadas por el Poder Judicial Federal, es decir, no son tribunales decisorios de última instancia sino que, también, como cualquier otro tribunal, sus decisiones, de alguna manera trascienden a una Corte de jerarquía superior dependiente del Poder indicado;

- En principio, los magistrados gozan de las mismas garantías judiciales que los integrantes de los otros tribunales,

- La jurisprudencia de la Suprema Corte es obligatoria para estos tribunales, así como la de los Tribunales Colegiados, que funcionen dentro de su jurisdicción territorial.

II.3 El Tribunal Fiscal de la Federación, tribunal administrativo de justicia federal

El Tribunal Fiscal es una institución que corresponde al Estado de derecho que rige en nuestro país. Su creación corresponde al sistema contencioso-administrativo, limitado a un tribunal de anulación, pero en franco proceso de superar esa competencia. La ley aplicable ha creado un sistema que por lo demás es el acogido por la doctrina de lo contencioso-administrativo, según el cual la resolución que debe impugnarse

es aquella que se dicte a consecuencia del último recurso administrativo que las leyes establezcan, de manera que no haya, ante las propias autoridades administrativas, ningún medio de defensa que se haga valer.

Es sin duda el Tribunal Fiscal uno de los más claros y categóricos ejemplos de órganos de justicia administrativa, no obstante desempeñarse fuera del Poder Judicial.

Las limitaciones que enfrenta son entre otras que no sea un órgano de plena jurisdicción, que no tenga facultades para hacer ejecutar sus sentencias, o que, impedido de pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas legales, lo limite a solo la competencia que le es atribuida.

Con la presencia del Tribunal Fiscal ha quedado demostrado que no encierra en sí mismo un contrasentido, no hay subyacente una contradicción en los términos, por el hecho de que alguna parte, y hasta cierto punto, la justicia sea administrada por un Ente colocado institucionalmente en un Poder distinto del Judicial.

II.3.1 Naturaleza jurídica

Es sin duda que la Ley de Justicia Fiscal le da vida al Tribunal Fiscal, aserto que ha sido reiterado.

radamente abordado en este trabajo. Fundamentalmente deben resaltarse del documento legislativo, tanto la exposición de motivos como el texto mismo de la Ley. La primera, por los importantes conceptos que recoge y la abundancia de información que contiene; la segunda, porque se constituye como una Ley procesal que establece en nuestro país un tribunal de carácter administrativo, lo cual representa una novedad dentro de nuestra legislación, ya que nunca había existido en nuestro país un tribunal que se situara fuera del ámbito del Poder Judicial Federal.

Del Articulado de la Ley se desprende su inconfundible naturaleza de tribunal administrativo que se constituye como réplica del tipo francés de estos tribunales, pues se imitaba al Consejo de Estado, que en Francia, desde las postrimerías del siglo XVIII había dejado de ser un tribunal de justicia retenida, pasando a ser de justicia delegada.

Otro de los atributos con que nace el Tribunal Fiscal de la Federación, y que resulta ser de importancia para nuestro análisis es el de constituir en tribunal de simple anulación. Por lo que, tomando como base el Contencioso-administrativo francés, se le concibe

como un tribunal que limitaría el alcance de sus senten-
cias a la anulación del acto administrativo impugnado.

II.3.1a Institución administrativa

El Tribunal Fiscal formalmente es una Ins -
titución administrativa, aunque materialmente realice
funciones de carácter jurisdiccional; es decir, es un
valioso medio de control de la administración pública.

Cuando nos referimos a que el Tribunal Fis-
cal es una Institución administrativa es porque está co-
locado en el marco del Poder Ejecutivo y actúa por dele-
gación de éste.

Su establecimiento propuso mantener el
principio de la división de poderes y el respeto a la
acción del Poder Ejecutivo.

Afirma Nava Negrete: "El Tribunal Fiscal
de la Federación es un apéndice de la Secretaría de Ha -
cienda, es un órgano de la misma. El Presidente de la
República es el presidente nato de este Tribunal..."

(24).

II.3.1b Órgano de Justicia de carácter ju- risdiccional

El Tribunal Fiscal, por su constitución,

(24) NAVA NEGRETE Alfonso. Derecho Procesal Administrativo, Edi-
torial Porrúa, S.A., México, 1959, p-315.

por la función que le es atribuida, y por la forma con su jeción a la cual cumple sus facultades, debe ser considerado como un verdadero órgano jurisdiccional.

El Artículo 10. de su Ley Orgánica le otorga la plena autonomía para dictar sus fallos y, también le concede atribuciones encaminadas a consolidar el cumplimiento de dichos fallos.

Abundando en estas consideraciones, podemos afirmar que de los sectores jurídicos que menos ha sido explorado por los tratadistas es precisamente el llamado derecho judicial, es decir, el que se contrae al planteamiento de la estructura, organización, competencia y funcionamiento de los tribunales en general y, los administrativos en particular.

Algunos aspectos que no se han abordado suficientemente en este difícil y fluctuante derecho judicial son los que se identifican como garantías judiciales, es decir, los instrumentos que utilizan los órganos competentes para obtener la independencia, autonomía, dignidad y eficacia, entre los que se cuentan los tribunales administrativos, y en específico el Tribunal que ocupa nuestra atención.

Por considerar importante y oportuno señalar que de acuerdo a su naturaleza jurídica, el Tribunal Fig

por la función que le es atribuida, y por la forma con sujeción a la cual cumple sus facultades, debe ser considerado como un verdadero órgano jurisdiccional.

El Artículo 10. de su Ley Orgánica le otorga la plena autonomía para dictar sus fallos y, también le concede atribuciones encaminadas a consolidar el cumplimiento de dichos fallos.

Abundando en estas consideraciones, podemos afirmar que de los sectores jurídicos que menos ha sido explorado por los tratadistas es precisamente el llamado derecho judicial, es decir, el que se contrae al planteamiento de la estructura, organización, competencia y funcionamiento de los tribunales en general y, los administrativos en particular.

Algunos aspectos que no se han abordado suficientemente en este difícil y fluctuante derecho judicial son los que se identifican como garantías judiciales, es decir, los instrumentos que utilizan los órganos competentes para obtener la independencia, autonomía, dignidad y eficacia, entre los que se cuentan los tribunales administrativos, y en específico el Tribunal que ocupa nuestra atención.

Por considerar importante y oportuno señalar que de acuerdo a su naturaleza jurídica, el Tribunal Fis

cal es definido como Tribunal administrativo, haremos alu-
sión al concepto de éste que vierte el Maestro Briseño
Sierra (25): "es todo organismo, que con independencia
de su encuadramiento dentro de la administración o del
departamento judicial, está dotado de autonomía, y por tan-
to, puede resolver en forma imparcial y supra partes, una
controversia o litigio de carácter administrativo".

Como la esencia principal de este tipo de
órganos, es precisamente resolver una controversia o li-
tigio de carácter administrativo y dado su carácter de
ente jurisdiccional, debe encuadrar sus funciones confor-
me a las garantías constitucionales del proceso, que bá-
sicamente es el de respetar el derecho de todo gobernado
que éste guarda respecto a la administración activa, es
decir, cuando es el caso de someter un litigio surgido
con motivo de un acto administrativo lesivo a los intere-
ses del ciudadano, este conflicto debe ventilarse ante el
tribunal administrativo competente.

Es menester hacer referencia a que, no obs-
tante que las garantías judiciales versan principalmente
sobre procesos civiles, penales, etc., podemos encuadrar-
las al proceso administrativo, tomando en consideración

(25) BRISEÑO SIERRA Humberto, Op. cit. pág. 101

que sus características principales son la imparcialidad e independencia que el juez administrativo tiene. Si bien, a primera vista las garantías judiciales parecen favorecer en forma directa al propio juzgador administrativo, también de alguna manera redundan en beneficio de los administrados.

II.3.2 Reglamentación orgánica de sus funciones.

Norma las funciones del Tribunal Fiscal, su Ley Orgánica (26), en la cual se distingue, tanto su composición como la competencia de sus partes integrantes en las que ésta atribución recae: Salas Regionales y Sala Superior.

Salas Regionales

Actúan como entes que pueden conocer, ins - truir y resolver cualquier clase de asuntos que sean competencia suya, de conformidad con el Artículo 23 de la Ley; estas Salas se encuentran ubicadas en diversas zo - nas de la República, con la finalidad de que los juicios se resuelvan cerca del domicilio del particular demandante, o de aquel sujeto privado cuyos intereses se vean afectados por la interposición de una demanda que reali - ce alguna autoridad. Las Salas Regionales se componen de 3 magistrados cada una.

(26) Publicada en el Diario Oficial el 2 de febrero de 1978.

Sala Superior

Son Funciones principales las de resolver - aquellos asuntos que por sus características especiales así lo ameriten, como lo pueden - ser los juicios cuyo valor exceda de cien veces el salario mínimo vigente para el D.F. - elevado al año, y los negocios en que para - su resolución sea necesario fijar, por vez - primera, la interpretación directa de una -- ley o bien determinar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución. La Sala Superior está compuesta de 9 magistrados.

Como puede observarse, la sala Superior se convierte en una autoridad jurisdiccional de primera instancia, teniendo algunas facultades y obligaciones que la hacen distinta de - las Salas Regionales, las cuales son; de acuerdo al Artículo 15 de la Ley Organica:

- I.- Fijar la jurisprudencia del Tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación.
- II. Resolver los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el Código Fiscal de la Federación.
- III. Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados no formulen - el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyecto - formulados por otros magistrados, dentro -

de los plazos señalados por la ley.

IV. Calificar las recausaciones, excusas e impedimentos de los magistrados y, en su caso, designar al magistrado que deba sustituirlos.

V. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.

VI. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas Regionales, cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes.

Cabe agregar que con motivo de la reforma al Título VI del Código Fiscal se le quita a la Sala Superior la facultad de actuar como revisora de los fallos de las Salas Regionales, concediéndose esta atribución a los Tribunales Colegiados de Circuito que sean competentes en la jurisdicción en que se encuentre la Sala Regional cuya sentencia es materia del Recurso de Revisión.

En el Artículo 15 de la Ley Orgánica que nos ocupa, se puede apreciar que se establecen atribuciones a la Sala Superior de carácter jurídico, y con motivo de su resolución se fijan criterios que pueden alcanzar el rango de jurisprudencia, como sucede con la Sentencia que resuelve una contradicción de tesis sustentadas por las Salas Regionales, y cuando al ser resueltas en un mismo sentido, las sentencias en tres juicios con características especiales, cuya resolución corresponde a la propia Sala Superior, se determine crear dicha fuente del Derecho (Fración I del Artículo 15 en relación con los numerales 260 y

261 del Código Fiscal de la Federación).

Además, esta Sala se encarga de resolver asuntos tan variados como son los siguientes:

a) Estudiar las excitativas de justicia formuladas en contra de un magistrado integrante de determinada Sala Regional, o contra ésta (Preceptos 240 y 241 del Código Fiscal).

b) Calificar las recusaciones, excusas, o impedimentos de los magistrados (numerales 204, 205, 206, 225 y 226 del Código Tributario Federal).

c) Decidir sobre los problemas de competencia que se presenten entre las Salas Regionales (Artículos 217 y 218 del Código Fiscal).

d) Marcar la forma de distribuir los asuntos entre las Salas Regionales, y entre los magistrados instructores y ponentes. Esta es la única fracción que no engloba una atribución netamente jurídica, si no que tiene naturaleza organizativa.

Ahora bien, en el Artículo 16 de la Ley Orgánica se establece una serie de facultades a la Sala Superior, que tienen carácter administrativo, destacando las referentes a los nombramientos de funcionarios del propio Tribunal, como en el caso de su Presidente, del Secretario General de Acuerdos, Oficial Mayor, Secretario, Actuarios y Peritos.

Por otra parte, es importante resaltar que es precisamente la Sala Superior la avocada a fijar la sede de las Salas Regionales, a decidir la adscripción de magistrados, y peritos y que dictará toda clase de

medidas destinadas a lograr un buen funcionamiento de todo el Tribunal.

Pasando al análisis de la competencia de las Salas Regionales, enunciaremos las diez fracciones del Artículo 23 de la Ley Orgánica en comento, y enseguida de cada fracción haremos el respectivo análisis.

Estos órganos conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación

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

Refiriendonos a qué debe entenderse por autoridades fiscales federales, señalaremos que debe considerarse como ésta a cualquier dependencia de la Secretaría Hacienda y Crédito Público, de conformidad con las facultades que para esa Secretaría dispone la Ley orgánica de la Administración Pública Federal o aquellas que tienen establecidos convenios con dicha Secretaría en materia de recaudación de impuestos federales.

En cuanto a Organismos fiscales autónomos, es la propia ley que los crea que les confiere esta calidad, como es el caso de la Ley del Seguro Social, que instituye al Instituto Mexicano del Seguro Social, o la Ley del Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores que crea al Instituto que lleva ese mismo nombre.

Estos entes son ejemplos claros de Organismos fiscales autónomos, dado que efectúan una recaudación de aportaciones de seguridad social, de conformidad con lo preceptuado por el Artículo 2o., fracción II del Código Fiscal.

Respecto a la determinación de una obligación fiscal podemos inferir que el numeral respectivo se refiere a la cuantificación de alguna contribución de las previstas por los Artículos 2o., 3o. y 4o. del propio Código Fiscal.

Aunque bien, puede tratarse de algún otro tipo de obligación tributaria, como lo son las presentaciones de avisos y solicitudes ante las autoridades administrativas.

Posteriormente, la fracción analizada indica que la resolución administrativa puede fijar en cantidad líquida, o dar las bases para la liquidación de cierta contribución, por lo cual deben exponerse razonadamente, dentro de la propia determinación, una serie de apoyos legales y motivos para que se puedan afectar a un particular en sus derechos.

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado.

La razón de ser de esta norma es la de que nadie debe enriquecerse a costa ajena, lo que sucede si no existiese posibilidad alguna de pedir la devolución de una cantidad pagada en demasía o por error. En estos casos, es el propio Código Fiscal el que prevé en su Artículo 22, la obligación del Fisco Federal de regresar aquellas cantidades pagadas indebidamente, en cuyo caso se podrá controvertir ante el Tribunal Fiscal con el objeto de obtener un fallo en el que se obligue a la autoridad a devolver la cantidad requerida.

III. Las que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales.

Respecto a esta fracción, se refiere a que toda infracción sancionada pecuniariamente por las autoridades administrativas federales, y dado que existen sanciones previstas por una infinidad de leyes federales, resultaría imposible enumerarlas a todas. La finalidad básica de esta disposición es la de combatir multas administrativas federales de todo tipo, y dado que cualquier Secretaría de Estado o Departamento Administrativo puede imponerlas, podrán pelearse ante el Tribunal Fiscal de la Federación, al ser las mismas una fuente importante de ingresos estatales.

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

El fundamento de esta fracción, es la de que todo acto administrativo federal que lesione al particular, que no encuadre dentro de alguna de las tres fracciones anteriores, podrá ser impugnado ante el Tribunal Fiscal, sobre todo si se fundamenta en alguna ley tributaria o cuando dicha ley se refiere a cualquier forma de ingresos para el Estado, de aquellos previstos por los Artículos 2o., 3o. y 4o. del Código de la materia.

V. Y VI. (Fracciones analizadas en conjunto).

Pasando a la quinta fracción que nos habla de pensiones militares, y a la sexta, que se refiere a las pensiones civiles, para el personal burocrático federal, observamos que en estos casos, el Tribunal se convierte en una autoridad de tipo laboral, que puede fallar en contra del Estado como patrón, cuando existen resoluciones que dañan o no respetan los derechos de los miembros del Ejército, o del personal burocrático a su cargo, o bajo responsabilidad del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Lo objetable de este tipo de competencia estriba en que cualquier militar o burocrata o sus beneficiarios, se ven obligados a promover un juicio de estricto derecho, el cual está lleno de requisitos marcados por el Código Fiscal y que de no cubrirlos, o no saberlos manejar con propiedad puede motivar que se les niegue una buena administración de justicia auxiliadora del trabajador, como en el caso de la Ley Federal del Trabajo.

VII. Las que dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrado por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

La fracción que se analiza restringe en cierta forma la competencia del Tribunal para conocer de este tipo de asuntos; pero queda la duda: ¿sólo conocerá de conflictos entre particulares y entes de la Administración Pública Federal Centralizada, en estricto sentido? ¿entonces quién conocerá de litigios que se suscitaran entre una parte de la Administración Pública Paraestatal?.

Si bien es cierto que este tipo de asuntos es muy escaso, también lo es que tanto la Ley de Obras Públicas, como su Reglamento, no hablan en forma separada de los contratos que celebren dependencias centraliza

das y de los celebrados por los entes paraestatales; por lo cual deberá estarse a lo que expresamente dispone la ley.

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de los Organismos públicos descentralizados federales, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

La razón de ser de esta fracción se debe a que tales créditos constituyen un ingreso estatal, y que éstos devienen de la aplicación de sanciones en favor del Estado, impuestos con apoyo en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En la mayoría de estos casos, es el propio servidor público sancionado o el particular afectado, quienes acudirán al Tribunal Fiscal, si consideran que la sanción es perjudicial a sus intereses, es ilegal o adolece de cualquier vicio en su formulación.

IX. Las que requieren el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros.

Esta fracción es de nueva creación, y tie-

ne por objeto concederle capacidad al Tribunal para solucionar conflictos que versen sobre el cobro de garantías cuya cobertura corre a cargo de las compañías afianzadoras debidamente autorizadas para operar en la República, situación que no estaba prevista claramente y ahora ya ha quedado bien definida.

X. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Esta última fracción establece que el Tribunal Fiscal resolverá aquellas controversias cuya decisión se encuentre sometida a la jurisdicción del Cuerpo Colegiado en el caso de que otras leyes le atribuyan capacidad para hacerlo.

C A P I T U L O III

EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

En el proceso fiscal, en su generalidad, se vana encuadrar los juicios que se promuevan ante -- el Tribunal Fiscal de la Federación y se substancia-- rán siguiendo el procedimiento contencioso administra-- tivo regulado por el Código Fiscal de la Federación, - (Titulo Sexto, Capítulo I). Este procedimiento tiene un carácter acusadamente escrito, lo cual da la forma-- lidad como cualquiera otra tramitación ante un tribu-- nal competente.

En el procedimiento contencioso-adminis-- trativo, se señalan como partes (Artículo 198):

A) El demandante (actor);

B) Los demandados, teniendo ese cafactor:

1. La autoridad que dicte u ordene, ejecute o trate-- de ejecutar la resolución o trámite el procedi-- miento impugnado o la que legalmente lo sustituya:

2. El particular a quien favorezca la resolución cu-- ya modificación o nulidad pida la autoridad admi-- nistrativa.

C) El titular de la Secretaría de Estado y Organismo -- descentralizado de que dependa la autoridad que dic-- tó la resolución;

- D) El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.
- E) El Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien estará representado en la forma que señalen los - - ordenamientos, aun cuando no sea actor ni demandado. Podrá oponerse al juicio como coadyuvante de las autoridades administrativas, quien tenga interés di--recto en la anulación de una resolución favorable a un particular o en la confirmación de uno que le es favorable.

Se entiende la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los juicios seguidos ante el Tribunal Fiscal, por la importante vigilancia de cuidar el interés fiscal de la Federación.

Enseguida, entraremos al análisis de las fases esen--ciales del juicio contencioso-administrativo:

III.1 La demanda y la contestación

III.1.1 La demanda

El escrito de demanda deberá presentarse directamente al Tribunal Fiscal de la Federación - - (ante la Sala Regional,) en cuya circunscrip--ción radique la autoridad que emitió la resolución, o enviarse por correo certificado con acuse de recibo, cuando éste radique fuera del domicilio del actor, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido -

efecto la notificación de la resolución impugnada (art. 207 CEF).

La demanda la presentará el afectado por una resolución administrativa, solicitando se declare la nulidad de esa resolución. Dicho escrito debe llenar los requisitos señalados en el Código Fiscal, Artículo 208 y 209, que en seguida se detallarán:

III.1.1.A Requisitos de Forma

En el Artículo 208 del Código Fiscal se establecen los requisitos de forma que debe reunir el escrito de demanda.

- a) Nombre y domicilio del demandante
- b) Resolución Impugnada
- c) autoridad o autoridades demandadas o nombre o domicilio del particular demandado cuando sea el caso de que la autoridad sea promovente del juicio como actora.
- d) Los hechos que motiven la demanda
- e) Las pruebas que ofrezcan. En los casos de pruebas periciales y testimoniales deben señalarse los hechos relativos - así como los nombres y domicilios del perito y de los testigos.
- f) La expresión de los agravios que cause el acto impugnado.

- g) Nombre y domicilio del tercero interesado,
en caso de que lo haya.

En caso de omitirse los requisitos previstos en los incisos en los incisos a, b., c y f, el Magistrado Instructor tendrá por no interpuesta la demanda.

III.1.1b Requisitos de fondo

El Artículo 209 del citado ordenamiento legal estatuye la documentación necesaria que en forma adjunta deberá acompañarse a la instancia que se inicie ante el Tribunal Fiscal, siendo:

- I. Una copia de la demanda y una copia de la documentación anexa para el titular de la dependencia o entidad de la que dependa la autoridad que dicte la resolución.
- II. Documento que acredita la personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, cuando no gestione en nombre propio.
- III. El documento en que conste el acto impugnado, o en su caso, de la instancia no resuelta por la autoridad.
- IV. Constancia de la notificación del acto impugnado, en caso de haberse recibido por el promovente.

V. El cuestionario que deba desahogar el pe
rito, debiendo esta firmado por el deman
dante.

VI. Las pruebas documentales que ofrezca.

En este último caso, se otorga al ocursan
te el derecho ya sea de señalar las pruebas documenta-
les que no obren en su poder o acompañar la copia de la
solicitud que presentó para obtener dichos documentos
probatorios. Estableciéndose la posibilidad razonada-
señalando la circunstancia en que pudiese tener a su -
disposición esos documentos.

En caso de que no se adjunten a la deman
da los documentos señalados en el precepto invocado, -
el Magistrado Instructor, tendrá ya sea por no ofreci-
das las pruebas o por no presentada la demanda en caso
de omisión de los documentos expresados en las fraccio
nes de la I a la IV.

Asimismo, el Artículo 210, del ordenamiento Fiscal Fe-
deral, da facultad al demandante para que amplie su --
demanda dentro de los cuarenta y cinco días siguientes
al en que surta efectos la notificación del acuerdo --
que admita la contestación de la misma, señalando los-
casos en que procede dicha ampliación:

1. Cuando sea impugnada una negativa fic-
ta.
2. Contra el acto principal del que deri-

3. En los casos en que sea impugnada la notificación del acto administrativo, ya sea por que haya sido ilegalmente notificado o no fue notificado.

En este último supuesto, el Tribunal resolverá sobre la calidez de la notificación y determinará si la demanda fue presentada, por ende, extemporánea--mente y, en su caso, sobreseerá el juicio, en relación con el acto administrativo.

III.1.2. La contestación

En el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación se establece el emplazamiento de la demanda para que el demandado la - conteste dentro de los cuarenta y cinco - días siguientes a aquél en que surta efecto dicho emplazamiento. Igual Plazo señala para ampliar la contestación, contando se éste término desde el momento en que - surta efecto la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Asimismo, se - señala que en caso de no producirse en -- tiempo la contestación ó ésta no se refiere integralmente a los hechos de la demanda, se reputarán como ciertos los que el actor impute de manera precisa, salvo que resulten desvirtuados, a través de las -- pruebas rendidas o por hechos notorios.

Asimismo, si alguna autoridad debe citarse para el juicio y el actor no la señala como demandada, de oficio se correrá traslado de la demanda para que la conteste en igual plazo concedido para el demandado (45 días).

III.1.2a Elementos de la contestación

Deberá el demandado expresar en su contestación:

- Los incidentes -únicamente los de previo y especial pronunciamiento.
- Las consideraciones que a su juicio impidan la emisión de la decisión, en cuanto al fondo, o que pudieran demostrar que no ha nacido o que se ha extinguido el derecho en que el actor sustenta su pretensión.
- Los hechos, que deberán ser asociados a los que invoque el demandante.
- Los argumentos tendientes a demostrar la ineficacia de los agravios.
- Las pruebas ofrecidas, precisándose que en caso de la pericial o la testimonial, deben señalarse claramente los hechos sobre los cuales deba versar, así como nombre y

domicilio del perito o de los testigos.

El no contar con estos requisitos, se tendrán por no ofrecidas estas pruebas.

Anexos de la contestación (Artículo 214).

° Copias, tanto del escrito respectivo, como de los documentos que en su caso deban acompañarse, para el actor, y para el tercero.

° El documento en que se acredite personalidad jurídica, cuando se promueva a nombre de otro.

° El pliego de preguntas a desahogar por el perito, así como el dictamen del perito del demandado, si se ofrece esta prueba.

° Las pruebas documentales que ofrezca.

En el último párrafo del Artículo 214, con relación a los dos últimos párrafos del Artículo 209, se remite a los requisitos que debe cumplir el demandado al contestar, es decir, debe reunir su contestación los requisitos de forma y de fondo. Se hace énfasis en la suficiencia de los documentos probatorios, ya que de no contarse con este requisito, se tendrán por no ofrecidas las pruebas, y si en dicha contesta-

ción se omitiera alguno de los requisitos de su escrito, se tendrá por no interpuesta la contestación.

Asimismo, en el Artículo 215 del Código Fiscal se establece que en la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho vertidos en la resolución impugnada, estableciéndose que en caso de resolución negativa ficta, la autoridad sólo estará obligada a expresar los hechos y el derecho en que apoya su resolución.

También se abre la posibilidad a la autoridad para que ya sea en la contestación, o antes del cierre de la instrucción, se allane a las pretensiones del actor o revocar la resolución impugnada.

Finalmente, el Artículo 216 dispone que en caso de haber contradicciones entre los fundamentos de hecho y de derecho dados en la contestación de la autoridad que dictó la resolución impugnada y la formulada por la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u Organismo descentralizado, respecto a esas contradicciones, sólo se tomará en cuenta lo expuesto por el titular de la dependencia respectiva.

III.2 Las pruebas

En lo concerniente a las pruebas que se admiten en los juicios que se substancian ante el Tribunal Fiscal, el Artículo 230 del Código de la materia señala que se rán admitidas todo tipo de pruebas, excepto de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones; asimismo, se da el derecho de presentar pruebas supervenientes, siempre y cuando aún no se haya dictado sentencia; en este supuesto, deberá darse vista a la contraparte para que exprese lo que a su derecho convenga.

En los Artículos 231 y 232, se dan las reglas bajo las cuales se regirán las probanzas pericial y testimonial en el juicio que nos ocupa.

Prueba Pericial

° Deberán las partes presentar a sus peritos, dentro del plazo de 10 días siguientes al auto que recaiga a la contestación de la demanda.

° El Magistrado Instructor podrá presidir el desarrollo de la prueba pericial, dependiendo de la naturaleza de la diligencia en que se haga.

° El Magistrado Instructor concederá un plazo de 15 días a cada perito para la rendición de su dictamen.

° Las partes tienen el derecho de sustituir su perito, señalando en tal caso el nombre y domicilio del

que sustituya en este cargo.

° Si se hace necesario que tenga que comparecer un perito tercero, la Sala Regional lo nombrará de entre los que tenga adscritos, subiendo los honorarios las partes.

Prueba Testimonial

° Se requerirá al oferente para que presente a los testigos, o si esto no le es posible, el Magistrado Instructor los citará para que comparezcan el día y hora señalados para tal fin. Se hace énfasis de que de los testimonios quedará acta pormenorizada.

° Las autoridades rendirán testimonio por escrito.

En el Artículo 233 se establece la obligación de los funcionarios y autoridades de expedir las copias de documentos que les soliciten con motivo de la diligenciación de la prueba correspondiente, estableciéndose así también la obligación a la autoridad que no sea parte en el juicio, para que aporte los documentos necesarios, haciendo valer, incluso, una medida de apremio consistente en imposición de multa hasta del equivalente al salario mínimo general correspondiente al Distrito Federal, elevado al trimestre, a los funcionarios omisos.

En el Artículo 234 del Código Fiscal se establecen las reglas para la valoración de las pruebas, subrayando la plenitud de la prueba confesional, como así sucede en otras materias procesales; enseguida, se le otorga valor a las presunciones legales que no admiten prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, con la salvedad de que si en éstos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, sólo probarán plenamente que hicieron tales manifestaciones ante la autoridad que las emitió, sin embargo no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Por lo que se refiere a las pruebas pericial y testimonial, la Sala determinará, de acuerdo a su criterio, el valor que deba asignarse a tales probanzas.

III.3 Instrucción y Sentencia

III.3.1 Cierre de instrucción

El Artículo 235 del Código Fiscal señala que el Magistrado, diez días después de que haya concluido la substanciación del juicio y no existiera ninguna cuestión pendiente que impida la resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos, por escrito. Los alegatos presen-

tados en tiempo deberán ser considerados al dictar la sentencia.

Al vencer el plazo de cinco días, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa.

Es notable la intensidad con que se ha tornado la substanciación del proceso fiscal, pues ello, además de representar seguridad y confianza para los particulares que acuden a invocar la justicia tributaria, también es un elemento significativo que da firmeza al principio de administrar justicia pronta y expedita, denotando estos rasgos característicos la supremacía del derecho, en nuestro marco jurídico de jurisdicción especial, amén de que también se encuadra la economía procesal en esta materia de nuestro derecho.

En el anterior precepto, vigente hasta 1989, se dejaba endeble la valoración de los alegatos para que fuesen considerados en el contenido de la sentencia, y que a la vez, sirviera de ilustración al juzgador para tal fin.

Otra enmienda importante en la regulación de los alegatos en nuestra materia, es que la presentación de los mismos no incide en el cierre de instrucción, pues con ellos o sin ellos se decreta tal cierre, sin necesidad de declaratoria previa.

III.3.2 Sentencia

Este apartado tiene el propósito de analizar los numerales 236, 237 y 238, que son esencialmente los que abordan el procedimiento, y el fundamento en que se sustenta el acto de dictar las sentencias.

La anterior consideración es por el enfoque que se dará al análisis puramente objetivo, pues las características, clasificaciones y efectos de la sentencia se explicarán en el Capítulo siguiente.

El Artículo 236 establece la proporción en votos de los magistrados integrantes de la Sala, que servirá para tomar esta importante decisión -recuérdese que el Tribunal Fiscal es un órgano colegiado-. La resolución se dictará precisamente dentro de los 60 días siguientes a aquel en que se cierre la instrucción. Para cumplirse con este cometido, el Magistrado instructor formulará el proyecto respectivo, dentro de los 45 días siguientes al cierre mencionado.

También se deja claro, que se reserva el derecho de dictar resolución en los casos de sobreseimiento que establece el Artículo 203 del Código de nuestra materia, para lo cual no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción, lo que configura la potestad juzgadora del Tribunal Fiscal.

Con relación al proyecto formulado, si la mayoría de los Magistrados están de acuerdo, pero surgiera uno disidente, éste podrá limitarse a expresar su voto en contra o a formular voto particular, mismo que deberá estar adecuadamente razonado. Este voto lo deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

Si por el contrario, el proyecto no fuere aceptado por los otros Magistrados de la sala, el Magistrado Instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

Es característico que en cuerpos colegiados de decisión como el Tribunal Fiscal los integrantes que proyectan la resolución se disientan del mismo, aún absteniéndose de externar su voto en favor del documento decisorio, pues hacen valer su derecho que le es concedido, pues eso es importante para que el proyecto de sentencia sea presentado lo más legítimo y completo, a más de legal, posible.

El Artículo 237 estatuye que las sentencias del Tribunal Fiscal se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo facultad el juzgador para invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversos conceptos de nulidad por omisión de formalidades o violaciones de procedimiento, la sentencia deberá examinar y resolver cada uno, aun cuando considere fundados alguno de ellos.

La sentencia como acto de autoridad competente debe, como lo ordena la ley, reunir los elementos fundatorios y formales para que sea un instrumento eficaz en la impartición de justicia.

El párrafo tercero del Artículo que se comentamos refiere que las Salas, en cumplimiento a sus atribuciones, podrán corregir los errores que adviertan en la cita de preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Asimismo, se establece que no se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

Estos párrafos comentados reflejan la exhaustividad que, como característica, debe reunir toda sentencia o resolución, pues en la medida en que se respeten los por menores de los hechos, y se apliquen los supuestos legales del caso, alcanzará su naturaleza jurídica en forma adecuada.

Las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal revisten el carácter de declarativas respecto al acto dictado por la autoridad administrativa, y de la cual el particular se incoforma

Es importante que el demandante detalle correctamente los puntos de hecho y consideraciones de derecho para que en esa medida alcance el objetivo esperado, es decir, la anulación del acto administrativo.

III.4 Los Recursos

La falibilidad humana no puede ser desconocida por el derecho procesal pues siendo hombres los que juzgan, sus resoluciones pueden ser erróneas, de buena o mala fé, bien sean por desconocimiento de las normas jurídicas aplicables, bien sea por la falta de apreciación correcta de los hechos controvertidos o por la malintencionada tergiversación de éstos.

Haremos alusión, enseguida, a la definición del Maestro Pallares, respecto a este medio de defensa: "los recursos son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan, mediante ellos, la revocación o modificación de una resolución judicial. bien sea ésta auto o decreto"(27)

(27) PALLARES Eduardo.- Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S.A., México 1988, pág. 685.

Aplicando esta definición a nuestra materia, tenemos que los recursos que otorga el Código Fiscal son meramente modificatorios en torno a las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal.

III.4.1 Recurso de Reclamación

El recurso de reclamación es un medio de defensa o impugnación que las partes, actora o demandada pueden hacer valer contra las resoluciones que emite el Magistrado Instructor que:

- Desechen la demanda, la contestación o alguna prueba.
- Decrete el sobreseimiento del juicio
- Rechacen la intervención del tercero.

Las consecuencias al interponer este recurso son:

- . Correr traslado a la contraparte, por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho con-- venga.
- . Que el Magistrado Instructor, transcurrido el término señalado, sin más trámite dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días.
- . Que impide al Magistrado que dictó el acuerdo recurrido de excusarse del conocimiento de este recurso.

III.4.2 Recurso de Revisión

El Artículo 248 del Código de la materia establece este medio de defensa, y lo podrá hacer valer la autoridad contra resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas.

Este recurso deberá interponerse ante la Sala Regional respectiva para que lo conozca el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de dicha Sala, y deberá ser, precisamente, dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación, por violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que se afecten las defensas del recurrente, y trasciendan al sentido del fallo, o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

Otro elemento importante, para que proceda la interposición de este recurso, es la cuantía del negocio, que deberá exceder de tres mil quinientas veces el salario mínimo general dentro del área geográfica del Distrito Federal, vigente en el momento en que sea emitida la resolución. En caso de ser menor la cuantía, este recurso procederá siempre y cuando el asunto sea considerado importante y trascendente, debiendo el recurrente razonar tal circunstancia. En este supuesto, podemos citar, por ejemplo

plo, en materia de aportaciones de seguridad social, los asuntos que versen sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integran la base de cotización y del grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo

Se concede, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el derecho para interponer este recurso cuando la resolución o sentencia afecte el interés fiscal de la Federación, y a su juicio tenga importancia, independientemente de su momento.

Asimismo, el recurso de revisión también será procedente contra las resoluciones o sentencias que dicte la Superior, en los casos siguientes:

- Que el valor del negocio exceda de cien veces el salario mínimo general vigente para el área geográfica del Distrito Federal, elevado al año.

- Que verse la resolución sobre la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Finalmente, es oportuno señalar lo indicado por el Artículo 249, en el que se establece la conexidad en cuanto a la interposición del recurso y al amparo direc-

to contra la misma resolución o sentencia, y la autoridad judicial federal que conozca sobre el mencionado juicio de garantías resolverá el citado recurso, lo cual tendrá verificativo en la misma sesión en que decida sobre el amparo.

C A P I T U L O I V

LA RESOLUCION EN EL JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
VENTILADO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

El Tribunal Fiscal ejercita funciones jurisdiccionales para resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, por ello, este órgano de justicia, al dictar la sentencia realiza una declaración, determinando si el acto o el procedimiento administrativo que constituyeron el o los actos impugnados en el juicio de nulidad se apegaron o no, estrictamente a derecho. Cuando nos referimos a la resolución en el juicio de nulidad, asociamos el concepto a la fase última en que se decide el derecho o pretensiones de las partes que intervienen en el mismo, es decir a la sentencia.

Algunos tratadistas, como es el caso del Maestro Becerra Bautista (28), conceptúan la sentencia como una mera resolución, al definir: "la resolución del órgano jurisdiccional que dirime, con fuerza vinculativa, una controversia entre partes"

IV.1 Cuestiones previas y sobreseimiento

En la sentencia hay condiciones procesales, es

(28) BECERRA BAUTISTA José.- El Proceso Civil en México, Editorial Porrúa, México, 1975, pág. 170.

decir, es la circunstancialidad hipotética que le distingue como hecho, como acto y como documento, de cualquiera otra opinión, decisión o resolución.

La condicionalidad, fuera de los requisitos o formas en que debe ir la exposición de esa interpretación imperativa sobre las pretensiones opuestas, atañe, tanto a los supuestos como a los presupuestos del juicio lógico, es decir, un acto de la inteligencia del juzgador, que reviste la forma de silogismo. El ilustre procesalista italiano Alfredo Rocco, nos refiere en su obra sobre la sentencia civil (29) acerca de la materia de dicho juicio lógico: "es la declaración de la norma jurídica aplicable en el caso concreto, o sea, de la tutela jurídica que la ley concede a un determinado interés".

En el fallo fiscal y en orden cronológico, el pronunciamiento supone que ha habido un proceso en el que se han decidido pretensiones, y que ambas son opuestas. Es decir, se presupone una posibilidad jurídica, y simplemente supone una causalidad legal.

Si faltara cualesquiera de estas suposiciones, el fallo carecería de base, sería inútil, estaría - -

29) ROCCO Alfredo.- La Sentencia Civil. La interpretación de las Leyes Procesales, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1985, pág. 57.

afecto de nulidad; se podría hablar, entonces, de una orden o mandato, de una resolución simple o de una decisión, pero no de una sentencia.

IV.1.1.1 Cuestiones previas

Si el actor se ha desistido, no cabe suponer la existencia de pretensiones opuestas, tampoco puede suponerse tal circunstancia si la autoridad revoca el acto, no se admite discusión alguna en torno al debate, que es la materia de la sentencia, y que es resuelto en esta fase.

Por otro lado, el razonamiento del juzgador no da lugar a un silogismo perfecto, ni es un silogismo único, porque cada premisa de la sentencia, que constituye en conjunto los motivos en que asienta la parte positiva, es a su vez fruto de otro silogismo y así sucesivamente. Tal cadena de razonamientos pueden cumplirse o, dicho de otro modo, es susceptible de quedar truncada.

Cabe, en primer lugar, que se presente una cuestión prejudicial, porque debe ser resuelta ésta antes de la principal, y es de la que constituye premisa o antecedente lógico.

Para que una cuestión tenga carácter prejudi-
cial en sentido propio, debe fundarse en una relación sus-
tancial independientemente de la que motiva la litis, y cu-
yo conocimiento corresponda, por disposición de la ley, o
por la naturaleza jurídica de esa cuestión o en un juicio
autónomo a otro tribunal, la decisión del cual debe influir
con efecto de cosa juzgada en la resolución final al dictar
se respecto a ella.

Fuera de los casos de prejudicialidad que si
bien, se observa, no impiden pronunciar sino resolver en
ese momento, lo que es distinto, porque, una vez sentencia-
da la cuestión prejudicial se entra a la etapa del fallo en
lo principal; fuera de este extremo, por tanto, el Artículo
217 del Código de la materia (30) alude a los supuestos del
fallo que reciben el nombre de cuestiones previas.

Eliminadas, la incompetencia en razón del terri-
torio, la acumulación, la nulidad de notificaciones, la in-
terrupción por causa de muerte o disolución, y la recusa --
ción por causa de impedimento, que como ya se ha expresado,
dan lugar a sendos incidentes; las cuestiones diversas debe-
rán resolver al fallar sobre el principal.

Aquí se distingue la sentencia como una inter-
pretación imperativa sobre pretensiones contrapuestas y sen-
tencias como acto de resolver.

(30) Código Fiscal de la Federación vigente.

La definitividad es un supuesto del fallo en cuanto al fondo, porque, de existir medio que permita dejar sin efectos el acto o el procedimiento no cabrá pretender su anulación procesalmente.

La competencia del Tribunal, como ya se dijo, es cuestión presupuestal, pero como es factible que no sea sino hasta el momento de sentenciar que se observe lo inadmisibile de la pretensión, tendrá que concluirse que como cuestión previa procederá el sobreseimiento.

IV.1.2 Sobreseimiento

Al hablar de sobreseimiento "de supersedere", que significa cesar, desistir, de super sobre y sedere, sentarse, se entiende, según el diccionario, su significado, como cesar en una instrucción sumaria y por extensión de dejar sin curso ulterior un procedimiento; es decir, termina o se suspende el proceso civil.

Se trata, no de la detención del curso del proceso, porque éste ha finalizado cuando se llamaron los autos para dictar el fallo, pero sí de la detención del pronunciamiento en cuanto al fondo.

El primer problema surge cuando la doctrina entiende que: "la caducidad se distingue del sobreseimiento en que por aquélla sólo se extingue la instancia, mientras que el sobreseimiento produce la extinción de la acción, de tal manera que en lo futuro no será posible, legalmente, ejerci

tar de nuevo un juicio sobre la misma". (31).

La pretensión, como condición para la emisión de la sentencia justifica el acto de pronunciar una determinación imperativa sobre intereses de partes de una relación jurídica. La relación entre pretensión y sentencia es de tal manera obligada que el proceso puede terminar anticipadamente cuando la afirmación contenida en la pretensión resulta superflua, por confesión del demandado, por allanamiento o reconocimiento, o porque el actor renuncie o se desista. Surge entonces un sobreseimiento que, sin interpretar la contienda, termina el proceso lo que también es factible cuando alguna cuestión previa al juzgamiento hace improcedente el fallo, lo impide u obstaculiza.

Considerando el sobreseimiento en lo fiscal, significará no que las cosas queden en el estado en que se encontraban porque la realidad es que la declaración no se retrotrae a ese momento, pero sí que la autoridad pueda continuar en la tramitación de su procedimiento.

El Artículo 203 del Código Fiscal señala las causas por las que procede declarar el sobreseimiento: por

(31) PALLARES Eduardo.- Diccionario de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México, 1988, pág. 738.

desistimiento del actor; cuando durante el juicio aparezca alguna de las causas de improcedencia señaladas en el Artículo 202, del mismo ordenamiento; por muerte del actor, dejando por ello sin materia el juicio; si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado, y los demás casos en que por disposición legal exista impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

IV.2 Sentencia definitiva

En el presente punto se hace un somero análisis en torno a la sentencia; para ese efecto realizaremos una breve conceptualización, descripción de su naturaleza jurídica, de sus requisitos, tanto formales como materiales; de su clasificación y de su objeto.

IV.2.1 Definición de sentencia

La sentencia, para Manresa y Navarro, es "el acto solemne que pone fin a la contienda judicial, decidiendo sobre las pretensiones que han sido objeto del pleito (32).

Chioyenda la define como "la resolución del juez que, acogiendo o rechazando la demanda, afirma la existencia o inexistencia de una voluntad concreta de la ley

(32) PALLARES Eduardo, ob. cit. p-724.

que garantiza un bien o lo que es igual, respectivamente, la existencia de una voluntad en la ley que le garantice un bien al demandado" (33)

Para Carnelutti, la sentencia definitiva, es "la que cierra el proceso en una de sus fases y se distingue de las interlocutorias en que éstas se pronuncian durante el curso del proceso sin terminarlo" (34).

IV.2.2 Naturaleza jurídica

Hay conformidad en los tratadistas en que la sentencia es un acto jurisdiccional por medio del cual el juez decide la cuestión principal ventilada en el juicio o algunas de carácter material o procesal que hayan surgido durante la tramitación del juicio.

Podemos señalar pues que la naturaleza jurídica de la sentencia es señalar la terminación de la actividad de las partes, dentro del proceso, es decir, que después de plantear las partes al tribunal los puntos sobre los que versa su controversia, de acreditar los hechos con las pruebas que se consideran idóneas y de demostrarse la aplicabilidad de la norma abstracta al caso concreto cuando han agotado esa actividad, surge entonces la obligación pa-

(33) PALLARES Eduardo, ob..cit. pág. 724

(34) Ibidem. pág. 724.

ra el Estado de realizar el acto en que concentra su función jurisdiccional: la sentencia.

El carácter definitivo de la sentencia, como lo afirma Joaquín Cervantes (35) proviene de su naturaleza jurídica misma, es decir, que una sentencia es definitiva, una vez que el tribunal la dicta, pues la posibilidad de modificarla proviene de un elemento externo: su impugnabilidad.

Por otra parte, la sentencia ha sido estudiada por Couture, entre otros autores, como hecho, como acto y como documento, lo cual cita Pallares (36).

Describe, al analizar como hecho jurídico las diversas actividades materiales e intelectuales del juez que culminan en el pronunciamiento de la sentencia.

El acto, es al mismo tiempo hecho jurídico, en forma tal que es posible dividirlo sin desnaturalizarlo.

En cuanto a su naturaleza documental, constituye una actuación judicial que debe estar firmada por el juez y el secretario de acuerdos, en la cual se respetan los requisitos formales que establecen las leyes.

(35) CERVANTES MONTENEGRO Joaquín.- El Cumplimiento de las Sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación, Tesis Profesional, publicada por Tribunal Fiscal de la Federación Colección de Estudios Jurídicos, Volumen X, México 1988 pag.111

(36) PALLARES Eduardo, ob. cit. pág. 725.

IV.2.3 Requisitos formales y materiales

Toda sentencia siempre debe satisfacer requisitos de forma y de fondo.

IV.2.3.1 Requisitos formales

Los requisitos formales son aquellos de formación o estructura. La estructura de toda sentencia presenta estas cuatro grandes secciones:

Preámbulo

Es en el que deben vaciarse todos aquellos datos que sirvan para identificar plenamente el asunto.

Resultandos o narración

Son consideraciones histórico-descriptivo, en las cuales se relatan los antecedentes del asunto, refiriendo a la oposición de cada una de las partes, sus argumentaciones, las pruebas ofrecidas.

Considerandos

Se trata de la parte medular de la sentencia, ya que es aquí donde el juez llega a las conclusiones, resultado del análisis y de la confrontación hecha entre las pretensiones del actor y las resistencias del demandado, valiéndose para ello de todas las pruebas vertidas, la aplicación de la norma abstracta a la situación de hecho planteadas por las partes.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Puntos resolutivos

Es aquí donde en forma muy concreta se precisa el sentido de la resolución, si ésta es favorable al actor o al demandado, si existe condena y cuál es ésta, se precisa también el plazo para su cumplimiento. Es la conclusión lógica que resuelve la motivación de la sentencia, con base en su parte narrativa.

IV.2.3.2. Requisitos materiales

Son los aspectos esenciales de contenido que toda sentencia debe tener, que son, de acuerdo con De Pina y Castillo Larrañaga: Congruencia; motivación y exhaustividad (37).

Congruencia

Se refiere a la relación o correspondencia que debe existir entre lo aducido por las partes y lo considerado o resuelto por el tribunal.

Motivación

Hace referencia a la obligación que tiene toda autoridad de expresar claramente las razones y fundamentos de su resolución; esto tiene fuerza constitucional, al consagrarse en el Artículo 16: "Nadie puede ser molestado en su persona..., sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento"...

(37) DE PINA Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA José.- Instituciones de Derecho Procesal Civil. México 1969, Porrúa, S.A., pág. 285, citado por Cervantes Montenegro, ob. cit. pág. 112.

Exhaustividad

Este requisito es una consecuencia de los anteriores; se refiere a que el juzgador debe resolver respecto a todas las cuestiones planteadas por las partes, y sólo sobre éstas; analizando todos los demás medios de prueba ofrecidos por las mismas.

IV.2.4 Clasificación de las sentencias

Tradicionalmente los tratadistas clasifican las sentencias en: declarativas, constitutivas y de condena.

Declarativas

Son las que se limitan a reconocer o negar el valor legal de una pretensión. Tienen por objeto único determinar la voluntad de la ley en relación al objeto deducido en juicio por las partes.

Tales sentencias derivan del ejercicio de acciones declarativas que tienden precisamente a clarificar un estado de incertidumbre derivado de la norma jurídica o de su aplicación.

Constitutivas

Si entendemos la naturaleza, diremos que significa crear, modificar o extinguir relaciones de derecho, lo que hace que el derecho surja como norma positiva, se transforme o desaparezca; así, en el derecho civil, puede -

mos decir del divorcio, en el cual la resolución va hacia el pasado, altera o destruye lo realizado, debemos aclarar que no es el juzgador el que origina o crea las razones de la modificación, pero sí es quien la lleva a cabo, presentándose con este tipo de sentencias la alteración en forma material un derecho.

De condena

Este tipo de sentencias, se clasifican a su vez, en tres tipos, de dar, de hacer y de no hacer.

La única sentencia susceptible de realización coactiva es la de condena, de dar, ya que las otras dos, en caso de incumplimiento voluntario, se resuelven en indemnización de cantidad líquida, que puede ser objeto de ejecución.

IV.2.5 Objeto de la sentencia

Podríamos decir que el objeto de la sentencia es dar una interpretación imperativa a las pretensiones en debate, porque si solo hubiera una pretensión, como en el recurso administrativo, se aplicaría el derecho autoritariamente, limitándose a contestar al particular lo que la ley ordena, según lo entienda la autoridad o esté probado ante ella.

Interpretar esa resolución de la autoridad administrativa frente a la pretensión opuesta del particular, es lo que motiva la instauración del proceso fiscal, en el cual el Magistrado tercero imparcial juzga los dos puntos de vista, y de entre ellos, obtiene una resolución.

IV.3 Sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación

La justicia administrativa en México, sigue un sistema mixto; Angloamericano para el contencioso administrativo, en estricto sentido, y para el contencioso fiscal, en última instancia, en el cual los órganos judiciales son los encargados de revisar jurisdiccionalmente, los actos o resoluciones de las autoridades administrativas, pues es así su función, y Continental europeo o francés, para el contencioso tributario de primera instancia, que se agota ante las Salas del Tribunal Fiscal.

En primer término, es importante señalar que si al Tribunal Fiscal se le han atribuido facultades de anulación o de ilegitimidad, ¿qué tipo de sentencias emiten sus Salas, son declarativas o son de condena? Para contestar adecuadamente lo anterior es necesario determinar qué se entiende por sentencia declarativa, y qué por sentencia de condena, conceptos que ya quedaron precisa -

dos en el punto anterior de este Capítulo, por lo que únicamente señalaremos las diferencias doctrinarias entre la una y la otra, y que según el Maestro Margain Manatou (38), son las siguientes:

- La sentencia declarativa produce el efecto de determinar el derecho; la de condena, además de este efecto, produce también el efecto de constituir un título para la realización forzosa de la relación declarativa.

- La sentencia declarativa alude la pretensión y declara como existente la misma; en la de condena se declara cómo debe satisfacerse dicha pretensión.

- La sentencia declarativa afirma un derecho a la pretensión, la de condena comprueba un derecho que además debe también ser satisfecho.

- La sentencia declarativa afirma sólo el derecho; la de condena afirma que este derecho debe ser cumplido o satisfecho.

- De la sentencia declarativa no puede derivarse una ejecución forzosa, la de condena puede dar lugar a ejecución forzosa.

(38) MARGAIN MANATOU Emilio.- De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, Editorial Universidad Potosina, México, 1980, pp. 158 y 159

Respecto a la ejecución forzosa de la sentencia el Maestro Rocco (39) señala que la orden contenida en la sentencia condenatoria no es una inútil duplicación del mandato ya contenido en la norma y declaración de la sentencia, pues lo que hay de especial en aquella orden es la precisa e individual comitatoria de ejecución forzosa en caso de inobservancia.

IV.3.1 Condiciones o efectos

Si la sentencia dictada por el Tribunal Fiscal fuese lisa y llanamente delarativa y demostrado que fue ra por parte del actor de que la autoridad, con su resolución, violó la ley aplicable, debe simplemente a limitarse declarar lo anterior; y la autoridad deberá dictar una nueva resoluciones aplicada y ajustada a derecho. No tiene porque señalar las directrices, conforme a las cuales la autoridad responsable debe dictar su nueva resolución.

El Tribunal Fiscal de la Federación, dentro del marco del derecho procesal mexicano, no es ni de simple anulación ni de plena jurisdicción, sino que tiene una jurisdicción ecléctica, al compartir de las características de uno y de otro de dichos tipos de jurisdicción; no so

(39) ROCCO Alfredo, ob. cit. pág. 238.

lamente porque su competencia se vincula con resoluciones ejecutorias de la administración activa, sino porque la sentencia se liga con el conocimiento de toda una operación administrativa, caso en el cual doctrinariamente sería de plena jurisdicción. Esta consideración se infiere de la virtual facultad que ya se le otorga al Tribunal, mediante la cual implícitamente se le autoriza a constituir el derecho, pues las autoridades no quedan en libertad de dictar resolución diversa de aquella sobre la que versa la sentencia del Tribunal Fiscal.

Solo falta un elemento para que el Tribunal sea doctrinal, jurisprudencial y legalmente de plena jurisdicción, y es precisamente el que contenga una facultad de imperio para lograr lo que reiteradamente se ha buscado: lograr la ejecución integral de sus fallos.

En el Artículo 239 del Código de la materia, se establecen los efectos de la sentencia definitiva, desprendiéndose, en primer término, de su fracción I, el reconocimiento en cuanto a la validez de la resolución impugnada, y con ello se infiere una sujeción pasiva, por parte de la autoridad juzgadora. Por su parte, la fracción II se refiere a la nulidad lisa y llana; y la fracción III, contiene la sentencia para efectos, es decir, declara la forma en que deba dictarse la resolución o procedimiento impugnado.

C A P I T U L O V

EFICACIA DE LOS FALLOS DICTADOS POR EL
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

Las sentencias del Tribunal Fiscal, por su carácter declarativo, no motivan por sí mismas en forma eficaz la ejecución forzosa de las mismas. Por ello y en atención a que dicho órgano de justicia carece de facultad de imperio —pues no puede emplear medios coercitivos para proveer el cumplimiento de sus fallos—, es menester que ante otra instancia se desenvuelvan las tácticas para lograr que tal resolución sea cumplida por la parte demandada y de esa manera motivar de modo directo la ejecución correspondiente.

Si se somete el cuestionamiento: ¿cuál es la razón jurídica por la cual se ha desposeído al Tribunal Fiscal de facultades para ejecutar sus fallos? Ante esto, debe afirmarse que no existe ninguna; simplemente la ley ha tomado ese camino porque al dictarse el ordenamiento legal, al crearse, por primera vez un órgano de jurisdicción administrativa de justicia delegada, se prejuzgaba que ese órgano no podría tener la suficiente fuerza, en sus resoluciones, para imponer de hecho, prácticamente, ante autoridad administrativa, la ejecución de sus propias sentencias.

V.1 Cumplimiento voluntario por las autoridades administrativas

El Artículo 239 del ordenamiento tributario federal, establece dos tipos de obligaciones, las primeras destinadas a las Salas que integran el Tribunal, y las segundas, para las autoridades administrativas.

En primer término, el precepto establece que la sentencia podrá reconocer la validez del acto impugnado, lo cual se hará lógicamente, cuando no se comprueben, ni las pretensiones, ni el derecho en que éstas se fundan, por parte del demandante; en segundo término, se deja asentado que la sentencia podrá declarar la nulidad de la resolución administrativa impugnada, por lo que el Tribunal deberá resolver de ese modo, cuando la parte actora compruebe sus pretensiones y el derecho que las avala.

En el primer caso, se ha afirmado con antelación que se deja expedito el derecho de la autoridad para ejecutar o mandar ejecutar su resolución. En el segundo caso, la autoridad deberá -conforme a la naturaleza de la sentencia-, dejar sin efecto jurídico alguno el acto que ha sido declarado nulo. En tercer término, se establece que el Tribunal Fiscal podrá declarar la nulidad de una resolución o procedimiento administrativo, para determinados efectos, como así lo establece la ley, siendo necesario que se precise con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplir tal decisión jurisdiccional.

Por otra parte, se agrega en el numeral citado, que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, ésta deberá cumplir tal obligación en un plazo de cuatro meses.

Es precisamente en este último punto donde surge con severidad el problema que se analiza y que, a nuestro juicio, se debe a una inapropiada regulación en la ley; lo que da lugar a que se presenten lagunas legales, pues en un régimen de facultades expresas como el nuestro, la autoridad no puede hacer sino lo que ley le permite so pena de ser acreedora a sanciones.

Abundando en lo anterior, diremos que el Tribunal Fiscal al dictar su sentencia está ejerciendo una potestad, pero la misma siempre estará limitada porque no tiene abiertamente ni autoridad juzgadora ni jerarquía suficiente en el momento en que debe ejecutarse tal fallo.

Lo anterior no significa que las autoridades administrativas no estén obligadas a respetar lo fallado en una sentencia, porque no obstante, las mismas no son constitutivas de derecho, sino son ciertamente declarativas; y es aquí donde surge nuevamente la inquietud en torno a la necesidad de conferir al Tribunal Fiscal sus reales facultades que debe tener.

Asimismo, el señalamiento que hace el Tribunal Fiscal a las autoridades administrativas para el debido cumplimiento de sus resoluciones es letra muerta, pues en muchos de los casos dichas ordenanzas no se cumplen en la forma, tiempo y términos que fueron señalados en la sentencia.

Así también, y no obstante que en la fracción III del referido Artículo 239 se establece un término de cuatro meses para que la autoridad realice el acto, o inicie otro procedimiento, en algunos casos se incumple, y como la ley es omisa en señalar sanción alguna para la autoridad que se encuadre en tal caso, se deja al particular en un estado de inseguridad jurídica, francamente notorio.

V.2 El recurso de queja previsto en el Artículo 239 TER del Código Fiscal de la Federación.

En el Artículo 239 TER del Código Fiscal se establece el derecho que puede ejercitar la parte afectada para ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala Regional que instruyó el juicio de nulidad, y cuya finalidad es lograr que dicha Sala haga cumplir la sentencia que ella misma dictó.

La queja procede contra la indebida repetición del acto administrativo o resolución anulada o cuando en el acto

que cumplimente la sentencia, se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento.

La Sala correspondiente cuenta con amplias facultades para hacer cumplir sus determinaciones, tales como:

- Posibilidad de dejar sin efectos el acto repetido.
- Pedirle al superior jerárquico de la autoridad responsable, el que proceda en contra del funcionario omiso.
- Imponer multas, a través de la instancia correspondiente, hasta de noventa veces el importe del salario mínimo, correspondiente al Distrito Federal.

Estas atribuciones nos reflejan la clara y firme idea de conceder a nuestro máximo tribunal tributario las potestades que ya en nuestro tiempo es un imperativo, para que dicho órgano, represente un verdadero ente del control de la actividad administrativa, y asimismo, tenga su revestimiento reconocido como un legítimo tribunal.

En la Fracción II del numeral analizado, se establece un plazo de 15 días posteriores a aquél en que surta efectos la notificación del acto o resolución que provoca la queja, para que sea presentada, por escrito, seña -

lándose en el ocurso las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, o bien, repetición del acto o resolución anulado. En esta misma fracción se hace referencia a la facultad, por parte del Magistrado Instructor, de pedir un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, acto seguido, y si se venció el plazo y no hubo rendición de este informe, se turnará el expediente a la Sala, misma que resolverá dentro de cinco días.

En la fracción III de este mismo artículo, la Sala adopta la facultad de realizar la declarativa para el caso de repetición del acto anulado, para dejarlo sin efecto, y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones. Desprendido de lo anterior, anotamos un cuestionamiento: ¿ es obligatoria la orden instruyendo a la autoridad administrativa a que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones? Sobre el particular, diremos que si en la respectiva resolución del Tribunal no se expresaron claramente esas instrucciones, difícilmente podrán ser acatadas y cumplidas por la autoridad correspondiente, aun cuando está debidamente preceptuado. Inclusive, puede acudir

la juzgadora al auxilio del superior jerárquico, aún sperciéndolo de que deberá supervisar debidamente el acatamiento de la orden del Tribunal.

Por lo que hace a la fracción IV del numeral que nos ocupa, se señala un plazo de veinte días para que el funcionario responsable del exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, cumpla con lo se establece en dicha resolución.

Finalmente, la fracción V del ordenamiento invocado, estatuye, en primer lugar, la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, a solicitud del interesado, y previa garantía del interés fiscal. Es explicable por sí mismo este derecho que se le concede al particular, pues si no ha quedado firme la sentencia, es menester garantizar para desjués probar.

Como toda instancia de defensa y para evitar la interposición de quejas intrascendentes y/o improcedentes, en la fracción V del numeral que ocupa nuestro análisis, se señala una sanción para quien promueva una queja frívola e improcedente, consistente en multa de hasta noventa veces el salario mínimo general diario aplicable para el área territorial del Distrito Federal.

V.3 Perspectivas de la plena jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación para ejecutar sus fallos

El contencioso administrativo mexicano es un proceso amoldado a nuestra realidad jurídico-política, por lo que presenta, por una parte, características propias del contencioso objetivo o de anulación, y por la otra, elementos y efectos que encontramos en el contencioso subjetivo o de plena jurisdicción.

Una característica clara del contencioso administrativo de nuestro país, es que al emitir, con carácter declarativo sus sentencias, se encuadra en el de anulación, sin embargo, en mérito de la paulatina ampliación de la esfera de su competencia -del Tribunal Fiscal-, le permite dictar sentencias tanto declarativas como constitutivas y de condena, lo que lo identifica con el de plena jurisdicción.

Para confirmar el aserto anterior, es oportuno señalar lo referente a la naturaleza de las sentencias que emite el Tribunal en materia de pensiones, las que se refieren a interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por la administración pública centralizada, y en este mismo contexto, podemos ubicar todas aquellas sentencias que se dicten para el efecto

de que la autoridad dicte una nueva resolución, de acuerdo con los lineamientos que le señale el órgano jurisdiccional.

La importancia que el Tribunal Fiscal tiene en la actualidad, como órgano jurisdiccional que es, no permite ya que su naturaleza se limite a ser de efectos declarativos; es decir, se hace necesario dotar a este órgano de facultades de imperio necesarias para que sus resoluciones tengan fuerza de plena jurisdicción, entendida esta como el reconocimiento de potestades al juzgador, de tal manera que sus sentencias puedan constituir derechos, para lograr, como así debe de ser, una mejor impartición de justicia administrativa.

La evolución de nuestro contencioso tributario hacia un proceso, que tímidamente penetra en el quehacer de la administración pública federal para controlar la legalidad de aquellos actos que limitan la esfera jurídica del particular, lo ha convertido, definitivamente, en un juicio que presenta elementos y consecuencias, característicos del contencioso de plena jurisdicción.

C O N C L U S I O N E S

1.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano jurisdiccional que tiene legítimo reconocimiento tanto en la Constitución Política de nuestro país como en los ordenamientos específicos que sustentan su estructura y funcionamiento, como es la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y el Código Fiscal de la Federación.

2.- Este órgano jurisdiccional posee competencia amplia para emitir sus fallos, de acuerdo a la legislación antes citada, - misma que, paulatinamente le ha venido configurando la atribución cada vez más eficaz, para las sentencias que dicte sean respetadas y cumplidas estrictamente por las autoridades demandadas ejecutando para ello las reglas necesarias para que alcance su eficacia el respectivo fallo.

3.- El problema que enfrenta el exacto cumplimiento de una sentencia dictada por el Tribunal Fiscal encuentra su punto crítico cuando la misma declara la nulidad para efectos, pues en tal caso se disponen en forma expresa las facultades de establecer las instrucciones a las autoridades administrativas para enfocar el cumplimiento, de acuerdo a los términos de la resolución; sin establecer, en caso de incumplimiento, otra sanción que la pecuniaria. Medida que no es suficiente para evitar la repetición del acto anulado.

4.- Las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal son meramente declarativas, pero también tiene rasgos de plena jurisdicción, en los casos en que es dictada para efectos, según los supuestos señalados en el Artículo 239 del Código Fiscal.

5.- Es preciso que se estatuya en ley un procedimiento en el cual el propio Tribunal conozca del incumplimiento de sus resoluciones, evitando así que el particular deba tramitar el juicio de garantías para lograr que se otorguen sus pretensiones, invocadas a través del juicio de nulidad; situación que además redundaría en satisfacción de principios constitucionales de administrar e impartir justicia pronta y expedita.

6.- Por lo antes expresado, y con el objeto de que se cumpla la finalidad principal del Tribunal Fiscal, que ha sido expresada reiteradamente en este trabajo, sería conveniente que se analizara y evaluara la conveniencia de dotar a este órgano de justicia, de facultades de imperio para ejercerlas en la ejecución de sus fallos.

B I B L I O G R A F I A

- ARMIENTA Calderón Gonzalo.- El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Textos Universitarios, Editorial Porrúa, S.A., la. Edición, México 1977.
- ATCHABAHIAN Adolfo.- Lo Contencioso Tributario en América: Ubicación del Tribunal Fiscal de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación 2o. Número Extraordinario, México, 1966.
- BECERRA Bautista José.- El Proceso Civil en México, Editorial Porrúa, 2a. Edición, México, 1965.
- BRISEÑO Sierra Humberto.- Competencia de los Tribunales Administrativos, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 4o. Número Extraordinario, México, 1971.
- _____.- Derecho Procesal Fiscal. El Régimen Fiscal Mexicano, Antigua Editorial Robredo, la. edición, México, 1964.
- CADENA Rojo Jaime.- Orígenes y Desarrollo del Contencioso Administrativo en México, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2o. Número Extraordinario, México, 1966.
- CARRILLO Flores Antonio.- La Defensa Jurídica de los particulares frente a la Administración en México, Librería Porrúa, S.A., la. edición, México, 1939.
- _____.- Orígenes y Desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3er. Número Extraordinario, México, 1966
- CARPISO Jorge.- Estudios Constitucionales, UNAM, la. Edición, México, 1980.
- CERVANTES Montenegro Joaquín.- El Cumplimiento de las Sentencias que Emite el Tribunal Fiscal de la Federación. Tesis profesional, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Volumen X, México, 1988
- CORTINA Gutiérrez Alfonso.- El Control Jurisdiccional Administrativo de la Legalidad y de la Facultad Discrecional, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 1er. Número Extraordinario, México, 1961.

- COUTURE Eduardo J.- Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Editora Nacional, 3a. edición, México, 1981.
- DE PINA Rafael y CASTILLO Larrañaga José.- Instituciones de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, Décima Segunda edición, México, 1978.
- DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto.- Principios de Derecho Tributario, Editorial Pac, 1a. Edición, México, 1985.
- FRAGA Gabino.- Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Vigésima edición, México, 1985.
- GONZALEZ Cosío Arturo.- El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México, Editorial Porrúa, 2a. edición actualizada, México, 1982.
- GOMEZ Lara Cipriano.- Teoría General del Proceso, UNAM, Sexta edición, México, 1983
- HEDUAN Virués Dolores.- Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación, Compañía editorial Continental, 1a. Edición, México, 1961.
- LARES, Teodosio.- Lecciones de Derecho Administrativo, Prólogo por Antonio Carrillo Flores, Nueva Biblioteca Mexicana, edición actualizada, México, 1978.
- MARGAIN Manatou Emilio.- De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 3a. Edición, México, 1980.
- NAVA Negrete Alfonso.- Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, 1a. edición, México, 1959.
-- Legislación Comparada de Justicia Administrativa, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación edición conmemorativa del quincuagésimo aniversario de la Ley de Justicia Fiscal, México 1987.
- PALLARES Eduardo.- Derecho Procesal Civil.- Editorial Porrúa, Décima segunda edición, México, 1986.
-- Diccionario de Derecho Procesal Civil, Décima primera edición, México, 1985.
-, Décima octava edición, México, 1988.

ROCCO Alfredo.- La Sentencia Civil. La interpretación de las Leyes Procesales, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1a. Edición revisada, corregida y aumentada por Manuel Romero Sánchez y Julio Pérez de la Cerda, México, 1985.

SERRA Rojas Andrés.- Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, Décima Edición, México 1981.

_____.- Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Porrúa, Décimo tercera edición, México, 1985.

OTRAS PUBLICACIONES CONSULTADAS

REVISTA "EL FORO", Organo de la Barra Mexicana y Colegios de Abogados,
Quinta epoca, número 17, México, 1970.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, Primer número extraordinario,
México, 1961.

_____, Segundo número extraordinario,
México, 1966

_____, Tercer número extraordinario,
México, 1966.

_____, Cuarto número extraordinario,
México, 1971.

_____, Cincuenta años al Servicio de
México, Primera Edición, Tomo I, México, 1987.

_____, Conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal,
México, 1987.

_____, Colección de Estudios Jurídicos, Volumen X, México, 1988.

L E G I S L A C I O N

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento,
del 25 de mayo de 1853.

Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación
de 31 de agosto de 1936.

Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la
Federación de 30 de diciembre de 1938.

Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la
Federación de 19 de enero de 1967.

Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la
Federación de 31 de diciembre de 1981, e inicio de vigencia el 10
de abril de 1983.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el
Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 1967.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el
Diario Oficial de la Federación de 2 de febrero de 1978.

Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de
agosto de 1987, mediante el que se adicionó con la fracción XXIX-H
al Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos.

Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de di-
ciembre de 1989, mediante el que reforma y adiciona el Código Fis-
cal de la Federación.