

N° 35/
25J.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON**



**EL SOBRESUMIMIENTO DEL JUICIO CONTEN-
CIOSO ADMINISTRATIVO PROMOVIDO ANTE
EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
VICENTE ADRIAN ROJAS ALVAREZ



**ENEP
ARAGON**

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
Aragón

SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO

1992

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

INDICE

pág.

INTRODUCCION 1

CAPITULO PRIMERO

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA ANTES DEL SURGIMIENTO
DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

1.1. La etapa preindependentista 6

1.1.1. Las Audiencias Reales de Indias 6

1.1.2. La Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de
Intendentes del Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva
España 7

1.1.3. La Constitución de Cádiz del 30 de septiembre de 1812 8

1.1.4. La Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814 8

1.2. De la Independencia a la Reforma 10

1.2.1. Las Bases Constitucionales Aceptadas por el Segundo Congreso
Mexicano del 24 de febrero de 1822 10

1.2.2. El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de
1823 11

1.2.3. El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana
del 16 de mayo de 1823 13

1.2.4. El Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de
1824 14

1.2.5. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos
de 1824 15

1.2.6. Las Bases constitucionales expedidas por el Congreso Cons-
tituyente del 15 de diciembre de 1835 16

1.2.7. Las Leyes constitucionales expedidas en 1836 17

1.2.8. Las Bases de Tacubaya de 1841 18

1.2.9. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 15 de ju-
nio de 1843 19

1.2.10. El Acta de Reformas de 1847 20

1.2.11. Las Bases para la Administración de la República hasta la
promulgación de la Constitución del 22 de abril de 1853 21

pág.

1.2.12. La Ley para el arreglo del Contencioso Administrativo y su Reglamento del 25 de mayo de 1853	22
1.2.13. El Reglamento del Consejo de Estado del 17 de junio de 1853	23
1.2.14. La Ley Orgánica de los Jueces y Tribunales de Hacienda del 20 de septiembre de 1853	25
1.3. De la Reforma a la Revolución	26
1.3.1. El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 26 de mayo de 1856	27
1.3.2. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857	28
1.3.2.1. El artículo 50 de la Carta Magna de 1857	30
1.3.2.2. Opiniones acerca del artículo 97 de la Carta Magna de 1857	31
1.3.2.2.1. Ignacio Vallarta	34
1.3.2.2.2. Federico Mariscal	34
1.3.2.2.3. Rafael Ortega	35
1.3.2.2.4. Opinión personal	35
1.3.3. El Proyecto de Reformas a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857	36
1.4. De la Constitución Federal de 1917 a la Ley de Justicia Fiscal de 1936	38
1.4.1. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	39
1.4.1.1. El artículo 49 de la Carta Magna de 1917	40
1.4.1.2. Opiniones acerca del artículo 104 fracción I de la Carta Magna de 1917	41
1.4.1.2.1. Gabino Fraga	42
1.4.1.2.2. Antonio Carrillo Flores	43
1.4.1.2.3. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1934	44
1.4.2. La Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes del 8 de abril de 1924	45

pág.

1.4.3. La Ley de Ingresos vigentes sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las empresas de 1924	45
1.4.4. La Ley del Impuesto Sobre la Renta del 18 de Marzo de 1925	46
1.4.5. La Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal del 11 de febrero de 1929	46
1.4.6. La Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación del 30 de diciembre de 1932	47
1.4.7. La Ley de Justicia Fiscal de 1936	48

CAPITULO SEGUNDO

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

2.1. Evolución del fundamento constitucional	50
2.1.1. El artículo 97 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857	50
2.1.2. Reforma al artículo 97 fracción I de la Carta Magna de 1857, del 29 de mayo de 1884	51
2.1.3. El artículo 103 del Proyecto de Constitución del 1º de diciembre de 1916	51
2.1.4. El artículo 104 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	52
2.1.4.1. Reforma del 27 de diciembre de 1932	53
2.1.4.2. Reforma del 30 de diciembre de 1946	54
2.1.4.3. Reforma del 25 de octubre de 1967	55
2.1.4.4. Reforma del 8 de octubre de 1974	57
2.2. La Ley de Justicia Fiscal de 1936	60
2.2.1. Opiniones relativas a la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación	63
2.2.2. Opiniones relativas a la inconstitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación	64
2.2.3. Opinión personal	65
2.3. Naturaleza Jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación	66

	pág.
2.3.1. Organización del Tribunal Fiscal de la Federación	68
2.3.1.1. La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación	69
2.3.1.2. El Presidente de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación	70
2.3.1.3. Las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación	72
2.3.1.4. El Secretario General de Acuerdos, Oficial Mayor y los Peritos del Tribunal Fiscal de la Federación	74
2.3.2. Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación	78
2.3.2.1. Competencia Formal	79
2.3.2.1.1. De la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación	80
2.3.2.1.2. De las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación	83
2.3.2.2. Competencia Material	85
2.3.2.2.1. De la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación	86
2.3.2.2.2. De las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación	89

CAPITULO TERCERO

EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

3.1. Definición de Procedimiento Contencioso Administrativo	93
3.2. Tipos de Contencioso Administrativo	94
3.2.1. El Contencioso Administrativo de Interpretación	95
3.2.2. El Contencioso Administrativo de Represión	96
3.2.4. El Contencioso Administrativo de Anulación	97
3.2.4. El Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción	98
3.3. El Procedimiento Contencioso Administrativo ventilado ante el Tribunal Fiscal de la Federación	98
3.3.1. Demanda	-102

	pág.
3.3.2. Contestación	107
3.3.3. Incidentes	109
3.3.3.1. Incompetencia en razón del territorio	110
3.3.3.2. Acumulación de Autos	112
3.3.3.3. Nulidad de Notificaciones	114
3.3.3.4. Interrupción por causa de muerte o disolución	119
3.3.3.5. Recusación por causa de un impedimento	122
3.3.3.6. Suspensión de la ejecución	126
3.3.4. Pruebas	131
3.3.4.1. Tipos de Pruebas	132
3.3.4.1.1. Confesional	133
3.3.4.1.2. Pericial	133
3.3.4.1.3. Testimonial	135
3.3.4.1.4. Presuncional	136
3.3.4.1.5. Documental	138
3.3.4.2. Valoración de las Pruebas	140
3.3.4.3. Cierre de la Instrucción	142
3.3.5. Sentencia	143
3.3.6. Cómputo de los Términos	154
3.3.7. La Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación	157

CAPITULO CUARTO

EL SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PROMOVIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

4.1. Definición de Sobreseimiento	161
4.2. Tipos de Sobreseimiento	164
4.2.1. Total	164
4.2.2. Parcial	165
4.3. Procedencia del Sobreseimiento	167
4.3.1. Por desestimiento	170
4.3.2. Por actualización de causal de improcedencia	174

	pág.
4.3.3. Por muerte del demandante	213
4.3.4. Por revocación del acto reclamado	214
4.3.5. Otros casos	217
4.4. Momento procesal en que se dicta	220
4.4.1. Antes del cierre de la Instrucción	221
4.4.2. Después del cierre de la Instrucción	224
4.5. Efectos del Sobreseimiento	226
4.6. Medios de impugnación contra el Sobreseimiento	230
4.6.1. Recurso de Reclamación	231
4.6.2. Recurso de Revisión	235
CONCLUSIONES	242
BIBLIOGRAFIA	252

INTRODUCCION.

Los conflictos entre la Administración y los administrados no son un fenómeno reciente.

En todas épocas se han presentado y a cada una de ellas ha correspondido una respuesta más o menos eficaz.

El perfeccionamiento de las ideas liberales y la intervención cada día más frecuente de la Administración en la vida de la socidad, han sido los parámetros determinantes para que esas controversias se ventilen en un campo de batalla cada vez más justo.

Lejos se está ya de la afirmación de "el Estado soy yo", pronunciada por un famoso Luis francés; que intrínsecamente aludía a posturas despóticas.

Afortunadamente, ningún Estado que aspire a alcanzar el tercer milenio puede acoger aquella fórmula de cuño antiguo. Por el contrario, deberá contar con una estructura, instrumentos, instituciones y ordenamientos adecuados que le permitan conducir el barco a buen puerto; tal destino es el bien común.

Precisamente, cuando en la conducción haya desviaciones -ya -dolosos o culposas- se hace necesario contar con una institución confiable, respetada y eficaz para corregir el rumbo.

El Tribunal Fiscal de la Federación está encargado, en la me-

dida de su competencia, de asumir tal responsabilidad y por eso su importancia en nuestro país.

Así pues, la presente investigación pretende retomar el camino, a veces azaroso, que ha tenido que recorrer nuestra patria en aras de salvaguardar el estado de derecho que entre la administración y los administrados debe existir, a manera de comprender los antecedentes inmediatos correspondientes, procurando hacer énfasis en aquéllos cuya importancia lo amerite y soslayando los que sólo constituyan un recuerdo anecdótico.

Concomitantemente, se ha buscado plasmar la evolución del fundamento constitucional, requisito sine qua non en un Estado de derecho escrito como el nuestro, de la institución encargada de dirimir tales controversias e iniciar ahí mismo, el estudio de los perfiles y detalles consubstanciales que lo hacen sui generis.

Posteriormente, consideramos oportuno relatar, a manera de laboratorio experimental, los diferentes eslabones de que se conforma el procedimiento establecido para que el cause de la contienda administrativa transite por una vía pacífica.

Así y sólo así, estaríamos en aptitud de comprender el fenómeno que da origen a este trabajo: "El sobreseimiento del juicio contencioso administrativo promovido ante el Tribunal Fiscal de la Federación", pues es condición a priori entender cuál era el mecanismo que nuestro país utilizaba para resolver controversias adminis--

trativas; cuáles han sido los ajustes realizados para tal fin y cómo son resueltas las controversias hoy en día; para comprender a posteriori, los motivos por los cuales el tribunal puede válidamente dejar de resolver el fondo del asunto planteado.

Dicho de otra manera, la figura del sobreseimiento se encuentra ubicada en el contexto de un procedimiento; el procedimiento - está inmerso en una postura filosófica, política, doctrinal y ésta a su vez, dentro del marco evolutivo de la humanidad.

Naturalmente, nos percatamos que la figura del sobreseimiento tiene aristas interesantísimas acerca de las cuales no existe postura uniforme ni de la legislación, ni de los doctrinarios, lo que le da un matiz espacial y acerca de las cuales nos hemos permitido emitir nuestra incipiente opinión.

Por ello, estimamos de vital importancia avocarnos al conocimiento de dicha figura, pues al comprender ésta, podemos dar respuesta a una serie de interrogantes: ¿qué es el sobreseimiento?; - ¿cuándo se presenta?; ¿porqué se actualiza?; ¿cuáles son sus efectos?; ¿cómo combatirlo en caso de estar inconforme con su pronunciamiento?; preguntas a las que se ha intentado dar respuesta desde la óptica particular de las partes.

En este contexto, la presente investigación intenta ser una plataforma para comprender la red de interacción que se teje entre el Tribunal Fiscal de la Federación, el sobreseimiento y la contien

da administrativa. Para tal fin, se ha recurrido a la legislación de amparo, así como a la legislación local de justicia administrativa, para obtener puntos de comparación y en su oportunidad de -- apoyo en la demostración de los argumentos aducidos. Lo anterior, aunado a la consulta de los doctrinarios de la materia dan por resultado un trabajo netamente de investigación documental.

Es obvio que más de un jurista destacado se ha ocupado de es- cudriñar con mayor soltura y prestancia los apartados que nosotros hoy retomamos; sin embargo, hemos procurado dotar de un sello particular el contenido de los mismos.

Las limitaciones del presente trabajo estriban en lo multifacético que se torna el sobreseimiento del juicio contencioso administrativo, pues sería inconveniente y tal vez hasta contraproducente elaborar patrones uniformes para las expectativas trazadas.

En tal virtud, las particularidades que nos permitiremos exponer pretenden dar una respuesta ágil, sencilla y acorde para dilucidar la problemática que se presenta cuando el sobreseimiento se actualiza en el juicio.

Restaría agregar que la presente investigación es el resultado de la inquietud y de la experiencia acumulada en la colaboración de la defensa jurídica de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Sirva pues el bicentenario de hojas que conforman este trabajo-

para resaltar la convicción de creencia "en la balanza, en la razón del equilibrio", como diría otrora, algún poeta latinoamericano.

CAPITULO I
LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA ANTES DEL SURGIMIENTO
DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

1.1. La etapa preindependentista.

Para entender el desarrollo de la Justicia Administrativa en nuestro país, es menester remontarnos a los orígenes de las instituciones jurídicas y ordenamientos legales, sobre los cuales se cimentaron los principios de legalidad y justicia que hoy nos rigen.

Así pues, encontramos que en esta etapa histórica de nuestra patria -al igual que en otras partes del mundo- la justicia administrativa no encontraba su plena autonomía, debido a la confusión de poderes emanado directamente de las monarquías absolutas; ya - que en la persona omnipotente del monarca, se concentraban los tres poderes clásicos, a saber: legislar, administrar y enjuiciar.

Desglosando las instituciones y ordenamientos de la época, nos referiremos en primer término, a las Audiencias Reales de Indias, pues como veremos, constituyen el primer eslabón en la evolución de la justicia administrativa en México.

1.1.1. Las Audiencias Reales de Indias.

El antecedente más remoto que encontramos después de la conquista, lo tenemos en las Audiencias Reales de Indias, que consti-

tuían los organismos encargados de oír judicialmente la apelación, recurso o reclamación presentados por las partes agraviadas, por un acto o decreto del Virrey o del Gobernador.

Contra las resoluciones que emitían dichas Audiencias, existía la instancia a favor de Virreyes o Gobernadores de inconformarse, fungiendo como Tribunal revisor el Real Consejo de Indias.

En efecto, el maestro Andrés Serra Rojas (1), nos señala que la Ley 35, Título XV (libro 2º de la legislación recopilada de Indias, comentada por Juan Solórzano), ordenaba que: 'De todas las cosas que los Virreyes y Gobernadores proveyeran a título de gobierno está ordenado por sí alguna se sintiera agraviada pueda apelar y recurrir a las Audiencias Reales de Indias' y finaliza diciendo que el Virrey podía insistir en la ejecución del acuerdo impugnado; en tal caso, se remitían los autos al Consejo Real de Indias.

1.1.2. La Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes del Ejército Y Provincia en el Reino de la Nueva España.

Este ordenamiento, expedido en Madrid en el año de 1786, marca el cenit de la etapa colonial y básicamente conservó el régimen anterior, ya que sólo introdujo la Junta Superior de Hacienda, que fungía como Tribunal de Apelación en los asuntos contenciosos fiscales.

(1) Vid. Derecho Administrativo. Tomo II. 13 ed. Ed. Porrúa, - México, 1985 (c 1985) p. 647

Antonio Carrillo Flores (.), estima que éste fue el pasado del Tribunal Fiscal de la Federación.

1.1.3. La Constitución de Cádiz del 30 de septiembre de 1812.

La Constitución de Cádiz, promulgada en España el 30 de septiembre de 1812, señalaba que los jueces o tribunales no podrían ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejercitara lo juzgado; no obstante, dentro de las disposiciones contenidas en dicho ordenamiento constitucional, no era posible enjuiciar al Poder Ejecutivo, depositado en la persona del Rey o Virrey, pues se decía que era sagrada e inviolable y no podía estar sujeta a la responsabilidad de quien tenía que cuidar que se administrara justicia.

Es conveniente señalar que este ordenamiento está influido por la ley que creó el Consejo de Estado Francés, cuyo sello primordial estribaba "en la separación de las funciones judiciales y administrativas, los primeros no deben intervenir en las funciones de los segundos" (3), lo cual hacía nugatoria la existencia de un órgano-jurisdiccional encargado de conocer de las controversias administrativas, situado en el seno del Poder Ejecutivo, como lo es en la actualidad el Tribunal Fiscal de la Federación.

1.1.4. La Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814.

(2) Cit. por Andrés Serra Rojas. Op. cit. p. 647

(3) Ibid. p. 648

También denominada "Decreto Constitucional para la Libertad - de la América Mexicana", acoge asimismo, la idea de la división de poderes, al señalar:

"artículo 11.- Tres son las atribuciones de la Soberanía: La facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los particulares". (4)

Y expresa en su artículo 12:

"artículo 12.- Estos tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Ju dicial, no deben ejercerse no por una sola persona, ni por -- una sola corporación". (5)

Desconociéndose, de esa forma, la existencia de la materia -- contenciosa administrativa, pues el Supremo Tribunal de Justicia, -- sólo conocía de causas civiles y penales. En efecto, se alaba el artículo 184 del ordenamiento a comento:

"artículo 184.- Habrá dos fiscales letrados, uno para lo ci-- vil y otro para lo criminal; pero si las circunstancias no -- permitieren al principio que se nombre más que uno, éste -- desempeñará las funciones de ambos distintos: lo que se enten-- derá igualmente respecto de los Secretarios. Unos y otros --

(4) Felipe Tena Ramírez. Leyes Fundamentales de México 1808-1987. 14 ed. Ed. Porrúa, México, 1987 (c 1987) p. 33

(5) Id.

funcionaran por espacio de cuatro años". (6)

De lo anterior, podemos concluir que en la etapa preindependientista de México, aún no se conoce el contencioso administrativo.

1.2. De la Independencia a la Reforma.

En esta etapa de la vida del país, surgen los primeros intentos para dotar a la patria naciente de un organismo en el cual los particulares pudieran inconformarse de las controversias suscitadas con las autoridades administrativas; así pues y para entrar en materia, analizaremos en primer término a las "Bases Constitucionales Aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano", del 24 de febrero de 1822.

1.2.1. Las Bases Constitucionales Aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano del 24 de febrero de 1822.

Una vez que el movimiento insurgente triunfó y dictada el Acta de la Independencia de México, se instaló un Congreso Constituyente que implantó las bases jurídicas de la nación que emergía al contexto internacional.

Así, al quedar instalado, emitió las "Bases Constitucionales Aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano", el 24 de febrero de 1822, en las cuales se reconoció la división de poderes, lo que --

(6) Ibid. p 50

impedía la creación de Tribunales dentro de la esfera administrativa. En este sentido, la Quinta Base señalaba:

"No conviniendo que queden reunidos el Poder Legislativo, Ejecutivo y el Judiciario, declara el Congreso que se reserva el ejercicio del Poder Legislativo en toda su extensión, delegando interinamente el Poder Ejecutivo en las personas que componen la actual regencia, y el Judiciario en los Tribunales que actualmente existen, o que se nombraren en adelante, quedando unos y otros cuerpos responsables a la nación por el tiempo de su administración con arreglo a las leyes". (7)

1.2.2. El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823.

Debido a las pugnas internas del país, el Congreso tuvo que ser disuelto, creándose en sustitución, el denominado "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano", en tanto se expedía la Constitución, la cual debía ser "(...) la base fundamental de nuestra felicidad y la suma de nuestros derechos sociales y que se daba en sustitución de la Constitución Española (...) código peculiar de la nación de que nos emancipamos (...) y cuyas disposiciones en general son inadaptables a nuestros intereses y costumbres y especialmente a nuestras circunstancias (...)" (8)

(7) Ibid. p. 124

(8) Ibid. p. 125

Debe hacerse énfasis en lo que preceptuaban los artículos 23 - y 29 del cuerpo legal en cita y que a continuación transcribimos:

"artículo 23.- El sistema de gobierno del imperio mexicano, se compone de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que son incompatibles en una misma persona o corporación". (9)

Por su parte, el artículo 29 señalaba:

"artículo 29.- El poder ejecutivo reside exclusivamente en el Emperador, que como jefe supremo del estado, su persona es sagrada e inviolable, y sólo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente para que tengan efecto". (10)

En consecuencia, queda desterrada la más remota idea de un Tribunal situado en el Poder Ejecutivo, pues en todo caso, la facultad jurisdiccional corresponde exclusivamente a los tribunales creados por la ley, y por ella autorizados a ejercer su función, no permitiéndose al Poder Judicial conocer en juicio de los actos administrativos del Poder Ejecutivo, por lo cual podemos afirmar que toda vía no se conocía la materia contenciosa administrativa.

Sin embargo, en otra parte de este mismo ordenamiento, se pue

(9) Ibid. p. 128

(10) Ibid. p. 132

de pensar en la existencia de los primeros albores del contencioso-administrativo, donde se ventilaran los conflictos surgidos de las resoluciones dictadas por aquellos "Secretarios de Estado y Despacho".

En efecto, el artículo 79 del Reglamento aludido señalaba:

"artículo 79.- omissis.

Segundo.- Juzgará a los Secretarios de Estado y Despacho, cuando por queja de parte se declare haber lugar a exigir la responsabilidad en la forma que se dirá después". (11)

No obstante, este fue un cuerpo legal de efímera existencia, ya que aprobado en febrero de 1823, en ese mismo año, el Congreso volvía a reunirse, ante lo cual el Emperador Iturbide abdicaba.

1.2.3. El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana - del 16 de mayo de 1823.

Una vez que el constituyente fue reinstalado, presentó un proyecto de constitución denominado "Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana", en el cual se estableció:

"La nación ejerce sus derechos por medio:

5ª.- De los Senadores que las hacen respetar a los primeros -

(11) Ibid. p. 140

funcionarios". (12)

Y conforme a la Base Octava, estaban encargados de:

8ª.- (...) juzgar a los individuos del cuerpo ejecutivo, á los diputados del legislativo, á los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, y á los Secretarios de estado en los casos precisos que designará una ley clara y bien pensada". (13)

Como podemos apreciar, este ordenamiento es un antecedente de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero a pesar de tal circunstancia, el Plan no llegó a prosperar y a final de cuentas, el Congreso fue reconocido sólo como convocante.

1.2.4. El Acta constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824.

El nuevo Congreso se reunió el 5 de noviembre de 1823 y para el día 20 de ese mismo mes y año, la Comisión Constitucional presentó el Acta Constitucional, anticipo de la primera Constitución Mexicana. Dicha Acta plasmó en su artículo 9º la división de poderes, al señalar:

"artículo 9.- El Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o perso-

(12) Ibid. p. 148

(13) Ibid. p. 152

na, ni depositarse el legislativo en un individuo". (14)

Por consiguiente, el ordenamiento en cuestión no produjo cambios substanciales para la Justicia Administrativa.

1.2.5. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Esta Carta Fundamental, recogió en su artículo 6º la estructura de la separación de poderes, al afirmar:

"artículo 6.- Se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial". (15)

Debe señalarse que "al lado de [la] influencia española, la Constitución de 1824 recibe la norteamericana y estructura de acuerdo con ese modelo el Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, el Constituyente de 1824, no [sólo] se limitó a incorporar las disposiciones constitucionales norteamericanas, sino que adoptó (...) lo que en el país del norte es materia de leyes secundarias. En efecto, en tanto que en Estados Unidos la constitución sólo alude especialmente a la Suprema Corte dejando a las leyes secundarias establecer tribunales federales inferiores y fijarles su jurisdicción (...) en 1824 se estableció ya en el artículo 123 que el Poder Judicial de la Federación residiría en una Suprema Corte de Justicia, en

(14) Ibid. p.155

(15) Ibid. p. 168

los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito (...), imprimiendo así a la estructura judicial mexicana una rigidez de la que hasta ahora no ha podido desembarazarse; pero además y es lo más grave, se copia lo orgánico, sin incorporar lo que debajo de la forma constitucional era en realidad valioso y sin hacer tampoco un esfuerzo (...) para adoptar a la forma anglosajona de estructurarlos tribunales, el procedimiento colonial del reclamo ante la audiencia". (16)

1.2.6. Las Bases constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente del 15 de diciembre de 1835.

En el año de 1835, el país se encontraba inmerso en la lucha política protagonizada entre conservadores y liberales; los primeros propugnaban una reforma radical del gobierno, en tanto que los segundos, aceptaban la idea del cambio, pero sobre la convicción de continuar con la fórmula federal.

Así las cosas, el Congreso Federal aprobó los Proyectos que en el año de 1835 se denominaron "Bases constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835", terminando con la forma de gobierno hasta entonces practicada, para adquirir la centralizada. En estas Bases se instituyó por vez primera en el país, un procedimiento contencioso fiscal, al establecerse en la Base 14ª que:

(16) pass. Antonio Carrillo Flores. La Justicia Federal y la Administración Pública. Ed. Porrúa, México, 1973 (c 1973) p. 172-175

"14.- Una ley sistamará la hacienda pública en todos sus ramos, establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de revisión de cuentas y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo". (17)

Desde luego, el Tribunal a que se refería el precepto transcrito, estaría inmerso dentro del Poder Judicial, pues en la Base 4ª del documento en cuestión, se establecía la división de poderes.

1.2.7. Las Leyes constitucionales expedidas en 1836.

El Constituyente continuó con su creación legislativa a pesar de los disturbios que sufría el país con motivo de la guerra en Texas, dictando las "Leyes Constitucionales", mejor conocidas como "Constitución de las Siete Leyes", el 21 de diciembre de 1836.

Estas Leyes terminan por cambiar el régimen federativo -hasta entonces en vigor- por el centralista, manteniendo la separación de poderes. La nota característica de estos ordenamientos, la encontramos en su Estatuto Tercero, en el capítulo de formación de leyes

"artículo 45.- No puede el Congreso General:

IV.- Reasumir en sí o delegar en otros, por vía de facultades extraordinarias, dos o los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial". (18)

(17) Felipe Tena Ramírez. Op. cit. p. 204

(18) Ibid. p. 220

En estas condiciones, resulta evidente que durante la vigencia de estos ordenamientos, no era posible la existencia de un órgano jurisdiccional enmarcado fuera de la élite del Poder Judicial.

1.2.8. Las Bases de Tacubaya de 1841.

Con las Bases de Tacubaya de 1841, se elaboraron dos proyectos de Constitución. Ambos coincidían en que la forma de gobierno del país debía ser la de una República popular y representativa.

Así pues, el 3 de noviembre de 1841, surge a la luz el proyecto de constitución de la mayoría, el cual impedía la existencia de un Tribunal administrativo enmarcado en el Poder Ejecutivo, pues establecía, en forma estricta, la división de poderes.

En efecto, el artículo 5º señalaba:

"artículo 5.- El ejercicio del Poder Público se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que dos ó más de estos Poderes puedan reunirse en una sólo corporación o persona, ni el Legislativo depositarse en un sólo individuo". (19)

Por otra parte, en los votos particulares de la minoría, así como en el segundo proyecto de constitución, se insiste en la división de poderes, plasmándose en su artículo 33 lo siguiente:

"artículo 33.- El Poder Público se distribuye en general y de

(19) Ibid. p. 307

partamental, en la manera que establece esta Constitución; y tanto el uno como el otro se dividen para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que jamás se puedan reunir dos o más de estos Poderes en uno, ni delegar alguno de ellos al otro sus facultades". (20)

Como se aprecia, no hay grandes diferencias entre los proyectos elaborados, ni tampoco atisbos de un órgano jurisdiccional parecido al Tribunal Fiscal de la Federación que hoy conocemos.

1.2.9. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 15 de junio de 1843.

La creación de estas Bases, es atribuible a la Honorable Junta Legislativa, establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, siendo sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional y publicadas por Bando Nacional el día 14 de junio de 1843.

Estuvieron vigentes en uno de los períodos más difíciles en la historia de México; pues por una parte existía el conflicto interno protagonizado entre conservadores y liberales y por otra, la guerra con nuestros vecinos del norte.

Por ende, es comprensible que estas Bases ubiquen la materia-contenciosa administrativa dentro de la órbita del Poder Judicial y que persistan en el principio rígido de la división de poderes.

(20) Ibid. p. 380

Es importante hacer mención que en este ordenamiento se organiza el Consejo de Estado (al cual haremos alusión en apartados - posteriores), mismo que conforme al artículo 111, tenía la obligación de asesorar al gobierno en aquellos asuntos en que le consultasen.

1.2.10. El Acta de Reformas de 1847.

Este documento fue promulgado el 18 de mayo de 1847 y constituía un conjunto de enmiendas a la Constitución de 1824, basadas - todas ellas, en el trascendental voto particular que formuló María no Otero como miembro de la Comisión de Diputados Constituyentes.

Dicho voto constituye "un valiosísimo documento en la historia del país [y] encierra importantes enseñanzas [en torno a un medio de control constitucional], que legitima a su autor como uno de los más brillantes juristas mexicanos". (21)

Así pues, al ser discutida el Acta en el seno del Congreso, - fue aprobada sin mayores problemas, estableciéndose en su artículo 25 lo siguiente:

"artículo 25.- Los Tribunales de la Federación ampararán a - cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados,

(21) Ignacio Burgoa. El Juicio de Amparo. 24 ed. Ed. Porrúa, - México, 1988 (c 1988) p. 122

limitándose dichos Tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la Ley o del acto que lo motivare". (22)

No debemos pasar inadvertido que en virtud de esta Acta, se restablece el sistema federal de gobierno, que se había truncado en el año de 1836.

1.2.11. Las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución del 22 de Abril de 1853.

Estas Bases constituyen el primer ordenamiento, con carácter de fundamental, que sirvió de sustento para la creación de Tribunales Administrativos fuera del marco competencial del Poder Judicial.

Así, en el artículo 9º de dichas Bases se estableció:

"artículo 9.- Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la Hacienda Pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un Procurador General de la Nación ... y en todos los Tribunales Superiores, será recibido como parte de la Nación". (23)

(22) Felipe Tena Ramírez. Op. cit. p. 467

(23) Andrés Serra Rojas. Op. cit. p. 650

Concomitantemente, se crea el Consejo de Estado, organismo integrado por veintidós miembros y distribuido en cinco secciones, correspondientes a cada una de las Dependencias de Estado existentes en la época y que a la postre, tras múltiples modificaciones, se convertiría en el Tribunal Fiscal de la Federación.

1.2.12. La Ley para el arreglo del Contencioso Administrativo y su Reglamento del 25 de mayo de 1853.

El 25 de mayo de 1853, el aún Presidente de la República, Antonio López de Santa Anna, expidió mediante el decreto de gobierno número 3861, la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo; y a través del diverso 3862, el Reglamento de la Ley anterior.

Sólo en la fecha, en cuanto al día 25 de mayo o 17 de junio, se discrepa en torno a la expedición del reglamento referido.

No está por demás señalar que en virtud de estos ordenamientos se cristalizó el surgimiento de un órgano, fuera del Poder Judicial, al que se le encomendó la tarea de dirimir controversias que en un momento se suscitaren entre el Estado y los particulares. Es por ello que a tal órgano -El Consejo de Estado- el maestro Armando -- Díaz Olivares (24) le atribuye el sello del primer antecedente de la Justicia Administrativa en México.

(24) Evolución de la Justicia Administrativa en México. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 2ª Época, Año VIII, Número 90, México, Junio de 1987, p. 1087

En esta Ley se estableció que "no correspondía a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas y fiscales, considerando como tales, las relativas; a las obras públicas; a los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración; a las rentas nacionales; a los actos administrativos en la materia de policía, agricultura, comercio e industria, que tenían por objetos el interés general de la sociedad; a la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos y finalmente lo relativo a la ejecución y cumplimiento de estas cuestiones, cuando no era necesaria la aplicación del derecho civil". (25)

Así mismo, se disponía que "los Ministros de Estado, El Consejo y los Gobernadores de los Estados y Distritos y los Jefes Políticos de los Territorios, conocerán de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se prevenga en el reglamento que se expedirá con la Ley". (26)

1.2.13. El Reglamento del Consejo de Estado del 17 de junio de 1853

El procedimiento a seguir ante el Consejo de Estado, se detalló en el capítulo II de este Reglamento y medularmente consistía en lo siguiente:

El particular interponía su reclamación ante la Sección del Consejo competente y si las partes no llegaban a un arreglo en el pla

(25) Id.

(26) Andrés Serra Rojas. Op. cit. p. 651

zo de un mes, la reclamación se remitía a la sección de lo contencioso del Consejo, dando aviso al interesado y al Procurador General para que la contestara dentro del término de veinte días; acompañando las pruebas necesarias, fijando los puntos en que discutía y los que, en su momento, debía probar su contraparte. Este aviso era el que atribuía al asunto, el carácter de contencioso.

Con la contestación se daba vista al particular, por el término de tres días, para que manifestara lo que a su derecho conviniera. Posteriormente y si a juicio de la sección de lo contencioso, había necesidad de prueba, la propia sección determinaba los hechos a probar, fijando para ello un término que no excedía de treinta días. Desahogadas las pruebas, se otorgaban a las partes seis días para alegar y, vencido ese plazo, se daba por concluida la discusión, dictándose dentro del término de quince días la respectiva resolución. Si las partes estaban de acuerdo con el fallo, se ejecutaba éste; en caso contrario (incluyendo las inconformidades de los propios Ministros), el asunto se llevaba en vía de apelación ante el Consejo de Ministros, cuya decisión no admitía recurso ulterior.

El ilustre jurista Gabino Fraga (27) nos comenta que nadie podía demandar al gobierno, sin previamente presentar una memoria a la Administración en la que expusiera el motivo de la demanda, debiendo esperar cuarenta días para la autorización respectiva. La falta de alguno de estos requisitos, hacía nulo lo actuado.

(27) Derecho Administrativo. 29 ed. Ed. Porrúa, México, 1989 (c 1989) p. 449

Por último, el mismo Reglamento señaló con toda claridad cual era la posición del Consejo de Estado, al establecer en su artículo 31 que todos los actos y sus sesiones eran secretos y que sus determinaciones no podían publicarse si no era con aprobación del gobierno.

Es por ello que Antonio Carrillo Flores opina que el Consejo de Estado, como Tribunal Administrativo, es un ejemplo de lo que la doctrina denomina justicia retonida; donde es la propia administración, la que decide y no un órgano independiente; sistema que careció de viabilidad, "porque es notorio que [los] jueces que no son independientes de la administración, no son verdaderos jueces". (28)

Esto fue, a grandes rasgos, lo que se conoció como la Ley Lares, por haber intervenido en ella Teodosio Lares, la cual tuvo una vigencia efímera, pues fue abrogada en 1855, con motivo del triunfo de la Revolución de Ayutla.

1.2.14. La Ley Orgánica de los Jueces y Tribunales de Hacienda del 20 de septiembre de 1853.

Conviene hacer un pequeño comentario a esta Ley, pues en virtud de ella se crearon los llamados Juzgados Especiales de Hacienda. A estos Juzgados se les dotó de una amplia y muy variada com-

(28) Cit. por Gonzalo Armienta Calderón. El Tribunal Fiscal de la Federación, su ubicación dentro del marco constitu-

petencia, derivada de los asuntos en que estuviese interesado el Fisco. Así, por ejemplo, se ventilaban ante ellos, asuntos relacionados con el contrabando, falsificación de papel sellado, falsificación de moneda, billetes de banco, faltas oficiales y de subalternos, de los negocios en que se demanda a la administración y sus agentes y dependencias.

Por otra parte, se organizaron los Tribunales Superiores de Hacienda, como jueces de segunda instancia, aunque también podían conocer en primera instancia, de asuntos relativos a la responsabilidad de los Jueces de Hacienda. Como es de suponer, finalmente la Suprema Corte de Justicia intervenía para resolver las inconformidades que se suscitaban.

Al igual que los ordenamientos anteriores, esta Ley (y por ende los órganos jurisdiccionales por ella creados), estuvo en vigor muy poco tiempo, pues por "la Ley de 21 de noviembre de 1855, dictada ya por el Gobierno liberal establecido al triunfo de la Revolución de Ayutla, se abolieron todas las leyes sobre administración de justicia dictadas a partir del año de 1852". (29)

1.3. De la Reforma a la Revolución.

Esta tercera gran etapa de la historia del país, constituye --

cional. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 2ª Época, Año VIII, Número 88, México, Abril de 1987, p. 872

(29) Gabino Fraga. Op. cit. p. 450

una jornada épica para la consolidación de México como una nación independiente.

Y, si bien es cierto que dentro de este período aún no surge en el panorama jurídico un órgano jurisdiccional viable que, sin estar formalmente inmerso dentro del Poder Judicial, pudiera conocer de las controversias entre los administrados y la administración, no menos lo es que en él se plasman los ordenamientos fundamentales más importantes que nos han regido: las Constituciones de 1857 y - 1917.

Así pues, iniciaremos el análisis de este apartado haciendo - alusión, en primer término, al ordenamiento denominado "Estatuto - Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de - 1856", anticipo de la Carta Magna de 1857; no sin antes recordar - que la etapa denominada "Reforma", hace referencia a la legislación expedida en Veracruz por el Presidente Juárez, sobre cuestiones eminentemente religiosas.

1.3.1. El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana - del 26 de mayo de 1856.

Este cuerpo legal fue expedido bajo el gobierno de Ignacio Co monfort y en teoría tuvo vigencia hasta la promulgación de la Cong titución de 1857. Decimos en teoría, porque la aparición de este ordenamiento produjo una gran controversia en el seno del Congreso; llegándose al extremo de pedir el día cuatro de junio de 1856, la -

desaprobación del mismo, entre otros motivos por las tendencias - centralistas de que adolecía.

Ahora bien, en virtud de dicho Estatuto, se delegó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de conocer de los reclamos presentados por los particulares en los que se demandara una concesión de la autoridad, así como de las disputas que se suscitaran con motivo de los contratos o negociaciones en los que hubiera intervenido el Gobierno Supremo o sus agentes; como lo preceptuaban los artículos 97 y 98 del referido Estatuto.

1.3.2. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Toca el turno de hacer mención a uno de los ordenamientos principales de nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Emanada del Plan de Ayutla, esta Carta Magna constituye el triunfo del liberalismo y refleja el sentir de "las doctrinas imperantes en la época de su promulgación, principalmente en Francia - (en donde) el individuo y sus derechos eran el primordial, si no - (es que) el único objeto de las instituciones sociales". (30).

Así, la convocatoria para el Congreso Constituyente, fue expe

(30) Ignacio Burgoa. Op. cit. p. 123

didá el 16 de octubre de 1855 por Juan Alvarez, de conformidad con el Plan de Ayutla, ratificado en este punto por el Plan de Acapulco. La convocatoria utilizada fue la del 10 de diciembre de 1841, que había favorecido en las elecciones a la mayoría liberal del Congreso de 1842.

En un principio, se dispuso que el Congreso se reuniera en Dolores, Hidalgo el 14 de febrero de 1856 y que "dispondría de un año para su cometido y no podría ocuparse sino en la constitución y las leyes orgánicas, así como en la revisión de los actos de la administración de Santa Anna y de la interina emanada de la revolución". (31)

Sin embargo, la convocatoria fue modificada posteriormente en el punto tocante a la sede del Congreso, siendo la Ciudad de México el lugar en el cual, finalmente, el día 17 de febrero de 1856, quedaba instalado.

De entre los diversos problemas que se originaron durante las sesiones legislativas, cabe hacer mención, por decisivo, el tocante a si debía expedirse una nueva constitución o restablecerse la de 1824, en todo caso, con algunas reformas.

No obstante dichas pugnas, finalmente el 5 de febrero de 1857, fue jurada la nueva constitución; primero por el Congreso y después por el Presidente Comonfort. Para el 17 de ese mismo mes y año, la Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo de --

(31) Felipe Tena Ramírez. Op. cit. p. 595

de 1857, se promulgó la Constitución. Hecha la anterior reseña, a continuación procederemos a exponer los puntos que consideramos requieren un tratamiento detallado, para entender en su verdadera dimensión, a la Constitución de 1857.

1.3.2.1. El artículo 50 de la Carta Magna de 1857.

Este precepto disponía:

"artículo 50.- El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo". (32)

Esto es de suma importancia, pues como expuso brillantemente el Licenciado Horacio Castellanos Coutiño, en la conferencia sustentada el día 21 de mayo de 1991, en la ENEP. Aragón, con motivo del Ciclo de Conferencias sobre Práctica Forense Administrativa, - "la interpretación que se haga del principio de división de poderes, es la directamente responsable del sistema de jurisdicción - que se adopte en el país respectivo".

En virtud de lo anterior, válidamente podemos afirmar que con motivo de la división estricta de poderes, durante la vigencia de este ordenamiento no era posible el surgimiento de un Tribunal ju-

(32) Andrés Serra Rojas. Op. cit. p. 652

risdiccional dentro de la esfera del Poder Ejecutivo.

Opinión en contrario sostiene el maestro Gonzalo Armienta Calderón (33) pues para él, lo importante no es la ubicación formal de la jurisdicción; sino que en el ejercicio de esa función priven para el administrado las garantías de audiencia, de debido proceso legal y de igualdad entre las partes; así como independencia e imparcialidad de quienes tienen la función de impartir justicia, por lo que concluye que en la Constitución de 1857, si existía la posibilidad de crear Tribunales administrativos.

No obstante, el ilustre maestro olvida que el artículo 50 de esta Carta Magna, guardaba estrecha relación con la fracción I del artículo 97 del mismo cuerpo legal (a la cual haremos mención a continuación), misma que otorgaba al Poder Judicial competencia para resolver las controversias suscitadas por la aplicación de leyes federales, incluidas las de carácter administrativo; situación inequívoca de la dificultad para la creación de Tribunales administrativos dentro de este marco legal.

1.3.2.2. Opiniones acerca del artículo 97 de la Carta Magna de 1857.

El texto original de la fracción I del artículo 97 de este cuerpo legal disponía:

"artículo 97.- Corresponde a los tribunales de la Federación,

(33) vid. El Tribunal Fiscal de la Federación, su ubicación dentro del marco constitucional. Op. cit. p. 874

conocer:

I.- De todas las controversias que se susciten sobre la aplicación y cumplimiento de las leyes federales". (34)

Esta fracción fue reformada el 29 de mayo de 1884, para quedar en los siguientes términos:

"I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios de la Baja California". (35)

La reforma citada, originó que los principales doctrinarios de la época estimaran que sería inconstitucional la pretensión de establecer un Tribunal Contencioso Administrativo en nuestro país, pues ello quebrantaría el principio de división de poderes, establecido en la propia constitución; además de que tal establecimiento pugnaría con los siguientes artículos del citado cuerpo legal:

a).- El artículo 13 constitucional; pues nadie puede ser juzgado por tribunales especiales.

b).- El artículo 14 constitucional; ya que el Poder Público tie-

(34) Andrés Serra Rojas. Op. cit. p. 653

(35) Id.

tiene la obligación de seguir un juicio cuando pretenda privar a un particular de algún derecho.

c).- El artículo 17 constitucional; pues la garantía individual en él consagrada es una limitación al Poder Público, que se traduce en no poder hacerse justicia así mismo, ni ejercer violencia para reclamar sus derechos.

Una vez que se llegó a la conclusión de que el establecimiento de Tribunales Contencioso administrativos era inconstitucional, era primordial determinar cuál era el sistema adecuado para solucionar las controversias entre particulares y la administración, -abriéndose, al efecto, una doble vertiente:

a).- Una corriente estimó que el Poder Judicial era competente para juzgar las controversias originadas por actos de la administración y que el procedimiento para resolverlas era el establecido para las otras clases de conflictos de que conocía el mismo Poder.

b).- La otra postura sostuvo que si bien la Justicia Federal sustituye a los tribunales administrativos, sólo lo puede hacer me diante el juicio de amparo.

Como se observa, ambas respuestas se encuentran apoyadas en la supremacía, en la unidad y en la impenetrabilidad del Poder Judicial, que imperaba en la época.

En este contexto, es importante hacer mención a las interpretaciones más relevantes acerca de la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, las cuales se tratan a continuación.

1.3.2.2.1. Ignacio Vallarta.

El entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostenía que '(...) pretender establecer en México, un contencioso administrativo del tipo europeo, quebrantaría la Constitución, supuesto que era parte del sistema que nunca podría reunirse en una misma persona o corporación dos o más poderes y que, por lo tanto, todo lo contencioso por virtud de la citada fracción (...) era incumbencia natural de los jueces [y que aún sin reglamentación es posible tramitar en juicio ordinario una controversia encaminada a impugnar un acto de administración que contraríe la Legislación Federal]'. (36)

1.3.2.2.2. Federico Mariscal.

En contraposición a Vallarta, Mariscal sostuvo que no podía tramitarse ningún juicio para desvirtuar la legalidad de los actos administrativos, si no se reglamentaba la fracción I del artículo 97 constitucional; es decir, para él, era necesaria la existencia de una Ley reglamentaria en la que se otorgaran facultades a los Tribunales Federales para resolver las controversias de carácter administrativo.

(36) Cit. por Andrés Serra Rojas. Op. cit. p. 655

1.3.2.2.3. Rafael Ortega.

En opinión de este doctrinario, el texto de la fracción en estudio, sólo se refería a las controversias que se suscitaban entre particulares; pero no así entre éstos y la administración.

En consecuencia, la solución de las contiendas que se originaban entre ambos, no quedaba comprendida dentro de los supuestos a que se refería el precepto a comento.

1.3.2.2.4. Opinión personal.

A nuestro parecer, la interpretación acertada de la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, es la de Federico Marsal; pues en primer lugar, no es posible, como tampoco lo es hoy en día, que sin la existencia de un procedimiento debidamente reglamentado, pudieran resolverse las controversias contencioso administrativas, ya que tal situación, habría implicado una invitación a que se produjeran violaciones en contra de las partes (particular y administración), y en segundo lugar, porque no puede considerarse que el texto de la disposición aludida, al referirse a controversias civiles, excluya las de carácter administrativo, pues en ese tiempo, a dicha materia aún no se le reconocía su autonomía e independencia; y en todo caso, el propio ordenamiento hace mención a controversias suscitadas con motivo de la interpretación y aplicación de leyes locales o federales, situación más que suficiente para dotar al Poder Judicial de competencia para resolver tales controversias.

1.3.3. El Proyecto de Reformas a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Este ordenamiento sólo fue un puente de enlace entre la Constitución de 1857 y la Carta Magna de 1917; por tal razón, únicamente haremos una breve semblanza de él, para tratar con mayor profundidad los lineamientos que plasmaba, al hacer el análisis de la Constitución de 1917, pues prácticamente contienen los mismos parámetros.

Expedido por Venustiano Carranza hacia el año de 1916, este proyecto reformador no contenía diferencias substanciales con relación al cuerpo legal que pretendía actualizar.

En efecto, el principio de división de poderes plasmado en la Carta Fundamental de 1857 se conservó, aunque a decir verdad se le despojó del hermético rigor de que adolecía, introduciendo una excepción a la función de legislar; a saber:

"artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29". (37)

(37) Felipe Tena Ramírez. Op. cit. p. 776

Por otra parte, la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, tuvo en el proyecto reformador algunas variantes:

"artículo 103.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras; pero cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de Primera Instancia serán apelables ante el Superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en Segunda Instancia podrá suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determine la ley". (38)

Comparando el ordenamiento reformador y el pretendido reformado, encontramos que si bien es cierto que existen diferencias entre ambos, no menos lo es que siguió privando el criterio de que corregpondría al Poder Judicial, la resolución de las contiendas entre particulares y administración.

1.4. De la Constitución Federal de 1917 a la Ley de Justicia Fiscal

(38) Ibid. p. 793

de 1936.

Es momento de hacer referencia a la etapa que marca la definición de nuestro país en el contexto internacional y que precisamente coincide con los primeros años del siglo XX.

Así, al ingresar al presente siglo, México se perfila como una nación que, atravesando una crisis en todos los aspectos, logra consolidarse en un mundo cambiante.

Tan lo es así, que en esta etapa y en lo que a nuestra materia corresponde, surge un ordenamiento que con el tiempo se convertiría en un parteaguas en el desarrollo de la Justicia Administrativa Nacional. Tal ordenamiento lo fue la Ley de Justicia Fiscal de 1936, sustento original del Tribunal Fiscal de la Federación.

No menos importante, es la aparición en este período, de una variedad de recursos administrativos, a través de los cuales se podían impugnar los actos emanados de la administración.

Sin embargo, en estricto sentido podemos afirmar que en esta etapa histórica, la resolución de las contiendas administrativas se encontraba aún bajo la dirección del Poder Judicial; pues es hasta el año de 1946 cuando se legitima constitucionalmente la existencia del primer tribunal contencioso administrativo en nuestro país: El Tribunal Fiscal de la Federación.

1.4.1. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Los principios dogmáticos y orgánicos de las Constituciones de 1857 y 1917, son prácticamente idénticos, por lo que no es de extrañar que algunos conceptos del cuerpo legal que aquí se expone, resulten una réplica de la Carta Fundamental anterior.

Esta situación obedece a que en un principio, las jornadas legislativas de 1916-1917, únicamente tendrían por objeto ocuparse de las reformas planteadas a la Carta Magna de 1857, labor que fue sobrepasada con creces, pues dió lugar a un ordenamiento legal autónomo.

Emanada del movimiento armado de 1910, la Constitución de 1917 es sui generis: es la única Ley Suprema que reforma a otra Constitución.

En efecto, la Constitución de 1917 no es una acta de reformas, como lo fue la de 1847, que modificaba a la Constitución de 1824; ni tampoco un ordenamiento que reemplazara a la Constitución anterior (1857); sino por respeto a esta última, terminó siendo una -- Constitución que reformaba a otra Constitución; no obstante, con el tiempo se le reconoció como un ordenamiento autónomo.

Ahora bien, en aras de hacer mayor énfasis a los perfiles que interesan a este capítulo, procederemos a desglosar la Constitución de 1917, en los siguientes apartados.

1.4.1.1. El artículo 49 de la Carta Magna de 1917.

Homólogo del numeral 50 de la Carta Magna de 1857 y del 49 -- del proyecto reformador de dicho ordenamiento, el texto original -- del artículo 49 de la Constitución de 1917, establecía:

"artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, - para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo-individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Eje cutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo -- 29". (39)

Como se observa, la Constitución de 1917 conservó en esencia -- el principio de división de poderes adoptado en el régimen anterior, aunque sin embargo, poco a poco se fue desembarazando de la visión-inmutable del siglo pasado.

A pesar de lo anterior, el verdadero escollo en la creación de tribunales contencioso administrativos, se encontraba en la fracción I del artículo 104 de la Carta Magna de 1917, a la cual haremos referencia a continuación.

1.4.1.2. Opiniones acerca del artículo 104 fracción I de la Carta Magna de 1917.

(39) Andrés Serra Rojas. Op. cit. p. 657

Con modificaciones de simple redacción en comparación con el artículo 103 fracción I, del Proyecto de reformas a la Constitución de 1857, el texto original del artículo 104 fracción I de la Carta Suprema de 1917, establecía:

"artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán supplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determine la ley". (40)

Fue el término "controversias del orden civil o criminal" a que hace alusión las primeras líneas de la fracción en estudio. la causa de que surgieran dos tesis para tratar de explicar el sistema que debía adoptarse para la impugnación de los actos administrativos, - mismas que trataremos de explicar en seguida.

(40) Id.

1.4.1.2.1. Gabino Fraga.

Para este autor, la competencia que se otorgó a los Tribunales de la Federación, según la literalidad de la fracción I del artículo 104 de la Constitución de 1917, sólo se refería a controversias del orden civil y criminal; y por lo tanto, cuando el conflicto surge con motivo de un acto administrativo, no puede decirse que dichos Tribunales sean los competentes para resolverlos.

Además, su razonamiento se refuerza con el análisis de los artículos 14, 103 y 107 de la propia Constitución, que se referían a los juicios del orden civil y criminal; a los actos de autoridad y a los juicios civiles, respectivamente.

Finalmente, argumenta que si el artículo 103 del cuerpo legal en estudio fijaba la competencia de los Tribunales de la Federación, para resolver las controversias que se suscitaban por actos de autoridad que violaran las garantías individuales; el diverso 107 fracción IV, disponía que en materia administrativa, el amparo procedía contra resoluciones que causaran un agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal y el apartado V del mismo precepto otorgaba facultades a la Suprema Corte para conocer del amparo en materia administrativa, cuando se combatían sentencias definitivas no reparables por medios legales ordinarios; era incuestionable que el amparo suplía, dentro de nuestro sistema, al contencioso administrativo. (41)

(41) pass. Gabino Fraga. Op. cit., p. 453-455

A pesar de lo anterior, si bien el juicio de garantías constituye el medio de control más eficaz para regular los actos emanados de la autoridad, la doctrina es casi unánime en el sentir de que corresponde al contencioso administrativo, mantener la legalidad de las actuaciones administrativas.

Así mismo, no debemos pasar por alto que el Constituyente no es, en términos generales, un cuerpo técnico que cuide, apriorísticamente, la redacción de los vocablos que utiliza; por el contrario, el objetivo principal de un texto constitucional es plasmar los principios dogmáticos y de organización de un Estado, resultando cuestignable exigir la pureza semántica a las disposiciones de la Carta Fundamental.

1.4.1.2.2. Antonio Carrillo Flores.

En contraposición a la tesis anterior, este insigne jurista opina que la fracción I del artículo 104 de la Constitución de 1917, --posibilitaba una intervención por vía diversa al amparo y que si --bien dicha norma hablaba de controversias civiles y no administrativas, ello obedecía a que, conforme a la tradición anglosajona, cuando se redactó el precepto, no se había reconocido aún la autonomía --de lo administrativo, pero no porque se pretendiera excluirlo.

También expone que el verdadero problema radicaba en determinar si debía existir o no, una ley reglamentaria que previera el trámite de las contiendas de carácter administrativo y concluye diciendo que para que no se contraríe el principio de seguridad que es fundamen--

tal en todo orden jurídico, era necesaria la existencia de un ordenamiento reglamentario. (42)

Se puede adivinar que este autor se inclina por la tesis de - Mariscal y descarta la de Vallarta, en torno a la interpretación del artículo 97 fracción I de la Constitución de 1857, substancialmente igual a la que aquí nos ocupa. (vid. supra p. 34)

1.4.1.2.3. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1934.

La controversia derivada de la interpretación de la fracción - I del artículo 104 de la Constitución de 1917, finalizó con la expedición de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del 29 de agosto de 1934, en cuyo artículo 38 se estableció:

"artículo 38.- Los Jueces de Distrito en materia administrativa conocerán:

I.- De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de Leyes Federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas".

De lo anterior, concluimos que al expedirse la Constitución de 1917, el juicio de amparo no era la única vía para la resolución de las controversias administrativas, máxime que en esta etapa, existie

(42) pass. Antonio Carrillo Flores. Op. cit. p. 180-183

ron una diversidad de organismos a los que se les encomendó la resolución de inconformidades, de carácter fiscal, a través de la revisión de sus propios actos, como lo veremos a continuación.

1.4.2. La Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la Aplicación de las Penas correspondientes del 8 de abril de 1924.

En virtud de este ordenamiento se facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Jurado de Penas Fiscales, para calificar y sancionar las infracciones cometidas en materia fiscal.

Ahora bien, esta Ley fue abrogada el 19 de Julio de 1924 por una de idéntico nombre y al igual que la anterior, estableció la posibilidad para el particular, de dirimir sus controversias ante el Jurado de Penas Fiscales o bien ante el Juez de Distrito competente.

No obstante, la opcionalidad concedida no significó que los fallos emitidos por el Jurado de Penas, adquirieran carácter jurisdiccional; en primer lugar, porque dicho cuerpo estaba integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y por representantes de los causantes; y en segundo lugar, porque nunca estuvo organizado como un órgano jurisdicente, siendo sus resoluciones simples actos administrativos.

1.4.3. La Ley de Ingresos vigentes sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las empresas de 1924.

Con el apoyo de este cuerpo legal, se creó la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, cuya función primordial consistía en resolver las reclamaciones que se plantearan en contra de las resoluciones dictadas por las Juntas Calificadoras, con motivo de las manifestaciones de los causantes.

Contra las resoluciones de la Junta Revisora, era procedente el recurso de apelación que se interponía ante la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1.4.4. La Ley del Impuesto Sobre la Renta del 18 de marzo de 1925.

Breve comentario merece esta Ley, pues en esencia concordaba con los cuerpos legales anteriormente citados; excepción hecha de que las resoluciones dictadas por la Junta Revisora no podían ser recurridas mediante apelación ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; sino que eran materia de juicio de amparo.

1.4.5. La Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal del 11 de febrero de 1929.

Durante la vigencia de este cuerpo normativo, se estableció el Jurado de Revisión como Supremo Organismo Administrativo Fiscal, el cual tenía por atribución principal la de resolver las inconformidades presentadas por los causantes en contra de las resoluciones de las Juntas Calificadoras y demás autoridades fiscales en las que se les fijara una obligación fiscal; las presentadas por las auto-

ridades encargadas de administrar un impuesto cuando no estuviesen de acuerdo con la repetición o la demora; así como de los infractores o presuntos infractores de las leyes fiscales; supuestos a que hacía referencia el artículo 13 del ordenamiento en mención.

1.4.6. La Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación del 30 de diciembre de 1932.

Esta Ley estableció un Juicio de Oposición que podían ejercitar los particulares ante los Juzgados de Distrito, previa garantía del interés fiscal, cuando no eran deudores, no tenían responsabilidad, el monto del crédito era inferior al exigido, fuese inexistente o se hubiera extinguido legalmente.

Hasta este momento, del capítulo de antecedentes reseñado, podemos advertir que la Justicia Administrativa en México, naufragaba en un panorama oscuro:

- a).- No existían medios eficaces de defensa para el gobernado.
- b).- Con facilidad aparecían y desaparecían ordenamientos y organismos encargados de resolver controversias administrativas.
- c).- Dichos organismos se encontraban inmersos en una relación de obediencia jerárquica respecto al Poder Ejecutivo, del cual dependían. (Por ende, no podían ser imparciales)
- d).- El juicio de amparo se limitaba a ser un medio de defen--

sa ordinario en contra de las resoluciones dictadas.

Estas eran las condiciones imperantes en el país para el año de 1936, en materia de Justicia Administrativa.

1.4.7. La Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Este documento constituye la piedra angular en el desarrollo de la Justicia Administrativa en México.

En virtud de dicha Ley, se crea un Tribunal que, influido por la doctrina francesa, dirime controversias, en un inicio únicamente de carácter fiscal, situado dentro del Poder Ejecutivo y con total autonomía e independencia respecto a la Administración.

Por ello, el cuerpo legal en cita 'representa al primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de la autridad -tanto por lo que hace a facultades, como a forma de proceder y a situación orgánica- que es indispensable para que puedan desempeñar con eficacia funciones de control de la Administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e - intereses legítimos de los particulares'. (43)

Su creación obedece al ejercicio de las facultades extraordinarias para legislar que le fueron concedidas al Ejecutivo por el Congreso de la Unión.

(43) Gonzalo Armienta Calderón. Op. cit. p. 880

Efectivamente, el 27 de agosto de 1936, Lázaro Cárdenas, en ejercicio de las facultades que para la organización de los servicios hacendarios que le fueron concedidas por el Congreso de la -- Unión, mediante decreto del 30 de diciembre de 1935, expidió la Ley de Justicia Fiscal, misma que entró en vigor el día 1º de enero de 1937.

Conviene recordar que esta Ley fue un ordenamiento que no incluyó preceptos de naturaleza sustantiva; se limitó a estructurar al Tribunal Fiscal de la Federación y a establecer los lineamientos del procedimiento que se ventilaría ante él.

Sin embargo, el Tribunal creado suscitó diversas controversias sobre su constitucionalidad, de las cuales hablaremos en el capítulo siguiente; baste por el momento recalcar que, sin lugar a dudas, el surgimiento del mismo constituyó el punto y aparte en la historia de la Justicia Administrativa Mexicana.

CAPITULO II
EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

2.1. Evolución del fundamento constitucional.

En un Estado de Derecho, es indispensable que las instituciones encuentren fundamento en el Ordenamiento Supremo.

Por supuesto, el Tribunal Fiscal de la Federación, no puede ser la excepción, máxime si aspira a ser el órgano que resuelva los conflictos entre la administración y los administrados.

Así pues, a continuación trataremos de reseñar la evolución de la fracción I del artículo 104 constitucional, pues como veremos, dicho numeral constituye la razón jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación. (44)

2.1.1. El artículo 97 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Este artículo es un antecedente inmediato del actual 104 constitucional y su breve texto contrasta con la actual redacción del fundamento constitucional del Tribunal Fiscal de la Federación; a saber:

(44) En virtud de que varios de los puntos que a continuación se citan han sido materia de análisis en apartados anteriores, omitiremos señalar la fuente de su obtención, en la inteligencia de que todos y cada uno de ellos han quedado ya señalados.

"artículo 97.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales".

2.1.2. Reforma al artículo 97 fracción I de la Carta Magna de 1857, del 29 de mayo de 1884.

Con esta reforma, la redacción del precepto en estudio, comenzó a expandirse y a originar interpretaciones sobre la importancia de crear tribunales administrativos en el país. (vid. supra p. 32)

Así pues, este antecedente dictaba:

"artículo 97.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios de la Baja California".

2.1.3. El artículo 103 del Proyecto de Constitución del 1º de diciembre de 1916.

En este Proyecto reformador se leía:

"artículo 103.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras; pero cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de Primera Instancia serán apelables ante el Superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en Segunda Instancia podrá aplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determine la ley".

2.1.4. El artículo 104 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Resulta obvio que este cuerpo legal se torne de vital importancia en la evolución del fundamento constitucional del Tribunal Fiscal de la Federación, pues en principio constituye la Carta Fundamental más avanzada de nuestro país, independientemente de que aún hoy en día las instituciones y ordenamientos secundarios encuentran apoyo en ella.

En estas circunstancias, no podemos soslayar lo que el texto original de la fracción I del artículo 104 de la Constitución de -

1917 señalaba:

"artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determine la ley".

2.1.4.1. Reforma del 27 de diciembre de 1932.

La primera reforma de que fue objeto la Carta Fundamental de 1917, respecto a la fracción en estudio, ocurrió en el año de 1934.

Efectivamente, a instancia de la iniciativa de fecha 27 de diciembre de 1932, se propuso suprimir el recurso de súplica -en un principio únicamente en materia mercantil- sin embargo, esta propuesta fue modificada para finalmente erradicarlo en todas las materias.

La reforma obedecía a la intención de agilizar y hacer más - pronta y expedita la impartición de justicia, objetivo encomiable - del gobierno de aquellos años.

Así, el 18 de enero de 1934 se publicaba en el Diario Oficial de la Federación, la reforma apuntada, siendo su texto definitivo - el siguiente:

"I.- De todas las controversias del orden civil y criminal -- que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten -- intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a -- elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden Común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado".

2.1.4.2. Reforma del 30 de diciembre de 1946.

Para 1946, el Tribunal Fiscal de la Federación contaba con -- diez años de labores.

Sin embargo, como toda obra humana, la creación de este órgano no estuvo libre de críticas, en especial y jurídicamente hablando sobre la ausencia de fundamento constitucional que avalara sus funciones.

La reforma obedecía a la intención de agilizar y hacer más pronta y expedita la impartición de justicia, objetivo encomiable del gobierno de aquellos años.

Así, el 18 de enero de 1934 se publicaba en el Diario Oficial de la Federación, la reforma apuntada, siendo su texto definitivo el siguiente:

"I.- De todas las controversias del orden civil y criminal -- que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten -- intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a -- elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden Común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado".

2.1.4.2. Reforma del 30 de diciembre de 1946.

Para 1946, el Tribunal Fiscal de la Federación contaba con -- diez años de labores.

Sin embargo, como toda obra humana, la creación de este órgano no estuvo libre de críticas, en especial y jurídicamente hablando sobre la ausencia de fundamento constitucional que avalara sus funciones.

Fueron estas críticas, las razones que pusieron en evidencia que al nacer el Tribunal Fiscal de la Federación, no había texto en la Constitución que autorizara la creación de tribunales contenciosos administrativos, característica que el Tribunal en análisis-comparte.

En tal virtud, a continuación transcribimos esta importante reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación, en la cual se adicionó un segundo párrafo a la fracción en estudio, pues gracias a ella se dotó al tribunal naciente de fundamento constitucional, requisito sine qua non en un Estado de Derecho; no sin antes aclarar que para los efectos de esta investigación, las opiniones acerca de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, serán expuestas más adelante. (vid. infra p. 63)

"En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de Tribunales Administrativos creados por Ley Federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de autonomía para dictar sus fallos".

También resulta oportuno destacar que en atención a esta reforma se plasmó una equidad procesal, pues antes de ella las autoridades no podían combatir las resoluciones emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación que le fueran desfavorables.

2.1.4.3. Reforma del 25 de octubre de 1967.

El origen de esta reforma obedeció al rezago que se produjo - en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo de los re cursos intentados en contra de los fallos del Tribunal Fiscal de - la Federación.

No obstante sendas modificaciones a la iniciativa original -- presentada por el Ejecutivo Federal, la redacción del precepto en- mención volvió a expandirse, para quedar así:

"artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten inte reses particulares, podrán conocer también de ellas, a elec- ción del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias- de primera instancia podrán ser apelables para ante el supe- rior inmediato del juez que conozca del asunto en primer gra- do.

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo conten- cioso administrativo dotados de autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir controversias que se sus- citen entre la Administración Pública Federal o del Distrito- Federal y Territorios Federales, y los particulares, estable- ciendo las normas para su organización y funcionamiento, el - procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos sólo en los casos que señalen las leyes federales y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso dentro de la jurisdicción concienzosa administrativa.

La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo".

Cabe añadir que mediante esta modificación se reconoció el carácter de sentencia judicial a las dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.

2.1.4.4. Reforma del 8 de octubre de 1974.

La intención de esta reforma fue actualizar a la realidad nacional el numeral en estudio, pues para el año de 1974 los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo se convirtieron en dos Estados más de la Federación.

Luego entonces, a través de la reforma que citamos, únicamente se suprimieron de la redacción constitucional, los vocablos "Territorios Federales".

Estos eran los lineamientos de la fracción en estudio hasta finales del sexenio anterior; sin embargo, dicha administración no pudo resistir a la tentación de pasar a la posteridad como un gobierno impulsor de la modernidad del país y así, mediante una serie de reformas, introdujo cambios a la Carta Magna que resultan indispensables comentar:

a).- Modificación al artículo 17 constitucional.- Con el propósito de que la justicia se imparta en forma expedita en los plazos y términos que fijen las leyes; que las resoluciones se emitan completa e imparcialmente y de que en las leyes locales o federales se establezcan los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

b).- Modificación al artículo 116 constitucional.- Con el propósito de que las Constituciones y Leyes de los Estados instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

c).- Mediante la adición al artículo 73 constitucional de la fracción XXIX-H, para dotar al Congreso de la Unión de la facultad de expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, así como los lineamientos de organización y funcionamiento.

Esta última adición resulta de vital importancia, pues se dió una mejor ubicación a esa facultad legislativa, toda vez que se en

contraba ubicada en el segundo párrafo de la fracción I, del artículo 104 de nuestra Carta Fundamental.

Por tal motivo, concomitantemente con la citada adición, se tuvo que adecuar la fracción en estudio, surgiendo así, la fracción I-B del artículo 104 constitucional.

Ambas adiciones se contemplaban en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987, pero entraron en vigor hasta el día 15 de enero de 1988, tal y como lo prevenía el único artículo transitorio del mismo.

A continuación transcribimos el texto en vigor de las dos últimas adiciones descritas, pues guardan estrecha relación y constituyen el fundamento del Tribunal Fiscal de la Federación.

"artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

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

"artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;

I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno".

2.2. La Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Como ha quedado señalado en puntos anteriores, esta Ley constituyó la razón de ser del Tribunal Fiscal de la Federación; sin embargo, tal circunstancia no fue óbice para que el Organismo recién creado, fuera motivo de enconadas controversias.

A fojas dos de la Exposición de Motivos de este ordenamiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936, se justificaba el surgimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, en los siguientes términos:

"(...) si el cobro de los impuestos se sitúa dentro de los actos administrativos cuyo examen en la vía jurisdiccional [se realiza] con posterioridad a su emisión [no hay] motivo para el que esa revisión tenga que efectuarse -en última instancia- dentro de un procedimiento judicial ordinario y no dentro del juicio de amparo que tradicionalmente ha sido (...) - el que ha ofrecido ese camino.

[Ahora bien], existe una tendencia (...) de la doctrina constitucional mexicana [que considera que es] el juicio de amparo la única vía para la intervención de la autoridad judicial en asuntos administrativos, [luego entonces], mientras éste -- se respete no se vulnerará el sistema [y] aun dentro de [las opiniones] que [sostienen] que la fracción I del artículo 97- de la Constitución de 1857, correspondiente a la fracción I - del artículo 104 de la Constitución de Querétaro, da un camino diverso del juicio de garantías, se exige la existencia de una ley reglamentaria para que lo que se considera una simple posibilidad constitucional se traduzca en un procedimiento -- que efectivamente pueda abrirse ante los tribunales federales. Dentro de la primera corriente nada puede objetarse en contra de la ley, [pues] ésta no coarta en lo absoluto el derecho de los particulares para acudir al juicio de garantías; y ninguna objeción sería válida aun dentro de las concepciones en --

que se apoya la segunda opinión; porque examinando de acuerdo con ella, el nuevo estatuto no significa otra cosa sino que en materia tributaria se abandona por inconveniente, una mera posibilidad de intervención judicial ordinaria en asuntos administrativos. (...) unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana (que) no pueden crearse tribunales administrativos independientes en lo absoluto; esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción (...) apuntada a los tribunales federales en la vía de amparo, nada se opone, en cambio, a la creación de tribunales administrativos, que aunque independientes de la Administración activa, no lo sean del Poder Judicial".

Por otra parte, también se justificó la existencia del Tribunal Fiscal de la Federación, aduciendo que incluso la Suprema Corte de Justicia sostuvo, al interpretar el artículo 14 constitucional, que para que se respete la garantía de audiencia de los gobernados, no era necesario que ésta se tramite ante autoridades judiciales; y que aun cuando el tribunal creado se colocaba dentro del marco del Poder Ejecutivo, ni el Presidente de la República, ni ninguna autoridad administrativa, tendrían injerencia en sus actuaciones, lo que convertía al Tribunal en estudio, en un órgano de justicia delegada.

A pesar de lo anterior, hubo admiradores y detractores de la Ley en cita y del Tribunal por ella creado; en particular sobre la pureza constitucional de su nacimiento, criterios a los cuales ha-

remos mención en seguida.

2.2.1 Opiniones relativas a la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación.

Los admiradores del Tribunal Fiscal de la Federación -y por ende partidarios de su constitucionalidad- sostenían medularmente que:

a).- Debe existir el Tribunal Fiscal de la Federación, pues -su nacimiento entraña que el Poder Ejecutivo se divida en dos grandes secciones: una que realiza los actos de ejecución y otra que -organizada para juzgar, decida si esos actos se encuentran apegados a derecho, en caso de ser impugnados.

b).- Aun y cuando existan recursos de reconsideración ante la propia autoridad o ante el Superior Jerárquico, difícilmente se reconocerá la ilegalidad de las actuaciones de la autoridad; por el contrario, se insistirá en la ejecución de las mismas, lo que explica la creación de un Organó independiente para resolver las controversias que se susciten.

c).- Si bien en el artículo 1º de la Ley de Justicia Fiscal, se estableció que el Tribunal creado dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo, esto no implicaba que se reunieran en una sola persona dos de los Poderes en que se divide el Poder de la Federación. (Administrar y Enjuiciar), ya que el Principio de División de Poderes no impide que el Ejecutivo revise sus actos, ya a tra-

vés de un Organó que dependa de él o de uno que le sea independiente; sino lo que efectivamente desea evitar el Principio apuntado, - es el que se impida la revisión por parte de los Tribunales Judiciales, de las actuaciones del Ejecutivo. En consecuencia, si el particular tuvo la oportunidad de atacar los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación, vía amparo, resulta indiscutible que nunca existió la pretendida violación al Principio consagrado en el artículo 49 constitucional.

2.2.2. Opiniones relativas a la inconstitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación.

Los detractores del Tribunal aludido, por el contrario, señalaban que:

a).- Al establecerse el Tribunal Fiscal de la Federación, se transgredió el Principio constitucional plasmado en el artículo 49 de la Carta Fundamental, pues el sólo hecho de que el Ejecutivo -- efectue actos jurisdiccionales, es suficiente para que se reuna en una sola entidad dos Poderes de la Federación.

b).- El Tribunal Fiscal de la Federación nació al margen e incluso en contra de la Constitución, pues en el año de 1936 no existía texto en la Carta Magna que autorizara al Congreso de la Unión o al Ejecutivo Federal, la creación de Tribunales Administrativos.

c).- La argumentación de que el Tribunal Fiscal de la Federación sería inconstitucional, si se creara con absoluta independen-

cia del Poder Judicial, carecía de apoyo constitucional; máxime - que a la vez se aniquilaba el Principio de que la autoridad sólo puede actuar con autorización expresa de la Ley.

d).- Constitucionalmente fueron discutibles las atribuciones - que el Congreso de la Unión delegó al Ejecutivo en 1936 y que a la par sirvieron de fundamento para el surgimiento del Tribunal en cita.

e).- El Tribunal Fiscal de la Federación fue una importación extralógica en la vida jurídica del país y la mejor demostración - de ello fue que hasta el año de 1946 se adicionó un segundo párrafo a la fracción I del artículo 104 constitucional, dando así, susunto en la Carta Fundamental, al Organó a comento.

2.2.3. Opinión personal.

Estimamos que la creación del Tribunal Fiscal de la Federación fue inconstitucional, pues al margen de la posición filosófica que los doctrinarios sostienen acerca del control jurisdiccional de -- los actos de la Administración (judicialista o administrativista), hay un hecho notorio que no podemos pasar inadvertido: en el año - de 1936 no existía precepto en la Constitución que diera posibilidad al surgimiento de Tribunales contencioso administrativos; sino que fue diez años después cuando se dotó de fundamento constitucional al Tribunal de mérito. Luego entonces, en un Estado de Dere-- cho, no es admisible que las autoridades actuen sin estar faculta-

das para hacerlo, ya que tal proceder implica una franca violación a las garantías constitucionales y en especial al Principio de Legalidad : las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite.

En estas condiciones, las demás argumentaciones en pro y en contra del surgimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, pierden dimensión, importancia y vitalidad, ante la trascendencia de la omisión de fundamento constitucional del Órgano materia de estudio y no obstante lo bien fundamentadas que estuviesen, no pueden cambiar la circunstancia de que no existía el tan ansiado apoyo constitucional.

2.3. Naturaleza Jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Al hablar acerca de la naturaleza jurídica de cualquier Institución, nos referimos a la esencia misma de sus rasgos, que la distinguen y ubican en algún lugar determinado en la Ciencia del Derecho.

Sin embargo, las diferencias y similitudes con otros Organos, dificultan la exactitud de la terea, pues por su complejidad e interacción (independientemente de las opiniones de los doctrinarios), el Tribunal en estudio bien podría ser analizado a la luz de más de un enfoque, siendo válidos todos ellos. En tal virtud, procederemos a esbozar algunas características que detenta, las cuales nos permitirán ubicar en el contexto jurídico al Tribunal Fiscal de la Federación.

a).- Atendiendo a sus funciones: El Tribunal Fiscal de la Federación resulta ser una Institución formalmente administrativa, - aunque materialmente realice funciones jurisdiccionales.

b).- Atendiendo a su ubicación dentro de la clasificación clásica de la división de poderes: lo podemos encuadrar dentro de la órbita del Poder Ejecutivo; aunque por mandato legal, goza de plena autonomía para dictar sus fallos. (45)

c).- Atendiendo a la competencia material de que está investido: resulta un Tribunal de competencia limitada; en un principio - exclusivamente fiscal, pero con el tiempo se ha ido expandiendo.

d).- Atendiendo al sistema de control jurisdiccional adoptado: el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal de justicia delegada, en contraposición de las Instituciones de justicia retenida.

e).- Atendiendo a la pluralidad de sus integrantes: podemos afirmar que es un Órgano colegiado, conformado por una Sala Superior y diecisiete Salas Regionales, compuestas a su vez por Magistrados; nueve para la primera y tres por cada una de las segundas.

f).- Atendiendo al procedimiento que se ventila en él: lo podemos ubicar dentro de lo que la doctrina denomina contencioso de anulación, aunque con marcada pauta para adoptar el contencioso de

(45) cfr. Gonzalo Armienta Calderón. Op. cit. p. 887

plena jurisdicción. (vid. infra p. 98)

g).- Atendiendo al período en que sus actuaciones se presentan: tiene a su cargo lo que la doctrina denomina etapa contenciosa, en contrapartida a la fase oficiosa de la Administración.

2.3.1. Organización del Tribunal Fiscal de la Federación.

Como es de suponer, la organización del Tribunal Fiscal de la Federación ha variado substancialmente a lo largo de los casi sesenta años de vida con que cuenta.

Precisamente esa multitud de cambios obedece a la intención - de contar con un Tribunal moderno que responda a las expectativas - que la sociedad mexicana tiene depositadas en él.

No obstante, esa modernización ha significado un camino arduo (y en ocasiones hasta regresivo), en la estructura del Organismo que estudiamos; pero sin lugar a dudas es incuestionable que hoy contamos con una Institución jurisdiccional de gran abolengo, que ha -- plasmado su influencia incluso más allá de las fronteras nacionales.

En este contexto, procederemos a exponer las partes que componen - al Tribunal Fiscal de la Federación, las cuales permiten que lleve a cabo la función que tiene encomendada: dirimir las controversias que, en su oportunidad, le sean planteadas, no sin antes señalar - que los aspectos organizativos del citado Tribunal se encuentran -

actualmente regulados mediante Ley Orgánica.

2.3.1.1. La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

Esta Sala constituye la parte integrante de mayor jerarquía - del Tribunal Fiscal de la Federación. La componen nueve Magistrados, aunque con seis de ellos logra quórum para poder actuar.

Aquí conviene aclarar que el Presidente de la República, con aprobación del Senado (o de la Comisión Permanente del Congreso, - según el momento), es el encargado de hacer la designación, cada - seis años, de los Magistrados del Tribunal; ya sea para la Sala Su perior, las Salas Regionales o en última instancia con el carácter de supernumerarios. Estos suplirán las ausencias de los nombrados en segundo término.

Sus resoluciones se toman por mayoría de votos de los Magis-- trados presentes, los cuales no pueden abstenerse de votar, sino - cuando estén impedidos legalmente.

Para garantizar la transparencia de sus actuaciones, está pre visto que sus sesiones sean públicas; excepción hecha de los casos en que la moral, el interés público o la ley exijan que sean secre tas.

Los anteriores lineamientos están comprendidos en los artículos 2, 3, 4, 5, 11, 12 y 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal

de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de febrero de 1978.

Las facultades y atribuciones de esta Sala Superior, se encuentran contenidas, principalmente, en los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica citada; sin embargo, por cuestión de método, nos ocuparemos de tales aspectos un poco más adelante. (vid. infra p. 81)

2.3.1.2. El Presidente de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

La denominación es indistinta: Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación o Presidente de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación. En efecto, la representación del Tribunal - ante otras autoridades, corresponde a su Presidente, quien es elegido en la primera sesión anual de la Sala Superior -por ende- es - seleccionado de entre los Magistrados que la componen. En este or den de ideas y con apoyo en el propio texto del artículo 16 frac- ción I, de la Ley Orgánica de ese Tribunal, válidamente podemos - sostener que el Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación es, a la vez, Presidente de la Sala Superior del citado Tribunal.

Ahora bien, las ausencias de este Servidor Público, serán suplidas por los Magistrados de la Sala Superior siguiendo el orden de su designación, o del orden alfabético si más de uno fue designado en la misma fecha. Si la ausencia es definitiva, se designa rá nuevo Presidente para concluir el período.

Sus atribuciones se contemplan en el artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, el cual nos permitimos transcribir:

"artículo 19.- Son atribuciones del presidente del Tribunal Fiscal de la Federación:

I.- Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades;

II.- Despachar la correspondencia del Tribunal y de la Sala Superior;

III.- Presidir las comisiones que designe la Sala Superior;

IV.- Dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones de la Sala Superior;

V.- Someter al conocimiento de la Sala Superior las contradicciones de sentencias dictadas por las Salas Regionales;

VI.- Dar cuenta a la Sala Superior de las ejecutivas de justicia y tramitar los demás asuntos competencia de la misma -- hasta ponerlos en estado de resolución;

VII.- Designar al personal administrativo de la Sala Superior, de acuerdo con las disposiciones legales y las normas de carácter general que dicte la misma Sala;

VIII.- Conceder o negar licencias al personal administrativo de la Sala Superior en los términos de las disposiciones aplicables, previa opinión, en su caso, del magistrado a que esté adscrito;

IX.- Dictar las medidas que exijan el buen funcionamiento y la disciplina de la Sala Superior e imponer las sanciones administrativas que procedan a los secretarios, actuarios, peritos y empleados administrativos de la misma;

- X.- Dictar las órdenes relacionadas con el ejercicio del presupuesto del Tribunal;
- XI.- Autorizar, en unión del Secretario General de Acuerdos, - las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos de la Sala Superior;
- XII.- Firmar los engroses de resoluciones de la Sala Superior;
- XIII.- Realizar los actos administrativos y jurídicos que no requieran la intervención de la Sala Superior, conforme a esta ley;
- XIV.- Rendir a la Sala Superior en la última sesión de cada - año un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal y de las principales tesis adoptadas por éste en sus decisiones;
- XV.- Publicar los precedentes y la jurisprudencia del tribunal".

Al término de su encargo, puede ser reelecto para el período-- inmediato siguiente; de hecho, cualquier Magistrado de este Tribu-- nal puede volver a ser designado para el puesto ejercitado.

2.3.1.3. Las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación.

Con la intención de desconcentrar las funciones que realiza el Tribunal, en años recientes se crearon un total de diecisiete Salas-- Regionales, diseminadas a lo largo del Territorio Nacional.

La propia Ley Orgánica de esta Institución, en su artículo 21 señala la división del territorio nacional, para los efectos de di-- cha desconcentración:

"artículo 21.- El territorio nacional, para los efectos del artículo anterior, se divide en las siguientes regiones:

I.- Del Noreste, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora. (sic)

II.- Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

III.- Del Noreste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.

IV.- De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

V.- Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

VI.- De Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México.

VII.- Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de --- Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

VIII.- Del Pacífico-Centro, con jurisdicción en los Estados de Guerrero y Morelos.

IX.- Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.

X.- Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

XI.- Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal".

Añadiendo en su numeral 22 que en cada Región habrá una Sala Regional, con excepción de la Metropolitana, donde habrá seis Salas y de la Hidalgo-México, que contará con dos. Esto es importa-

te, pues es de todos conocido, que en estas Regiones -por naturaleza- se concentra la mayor actividad contenciosa administrativa del país.

Para que puedan efectuar sus sesiones, es indispensable la -- presencia de los tres Magistrados que las componen, bastando simple mayoría para resolver los asuntos de su competencia. Sus audiencias comparten las mismas características que las señaladas para la Sala Superior: esto es, son públicas, excepción hecha de los casos en que la moral, el interés público o la ley, exijan que sean secretas.

La competencia formal y material de las Salas Regionales será motivo de análisis más adelante; pero por el momento nos limitaremos a manifestar que la mayoría de los asuntos que son competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, tienen que pasar por alguna de las Salas Regionales, en forma de juicio.

2.3.1.4. El Secretario General de Acuerdos, Oficial Mayor y los Peritos del Tribunal Fiscal de la Federación.

Aún de manera breve, conviene referirnos a estos miembros del Tribunal, pues realizan funciones vitales en él. Así pues, iniciaremos este apartado señalando que el Tribunal Fiscal de la Federación cuenta con un Secretario General de Acuerdos, quien lo será - también de la Sala Superior; sus atribuciones se encuentran señaladas en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Institución, el cual

textualmente dice:

"artículo 3º.- Corresponde al Secretario General de Acuerdos:

I.- Acordar con el presidente lo relativo a las sesiones de la Sala Superior;

II.- Dar cuenta en las sesiones de la Sala Superior, tomar la votación de los magistrados, formular el acta relativa y comunicar las decisiones que se acuerden.

III.- Engrosar los fallos de la Sala Superior, salvo que en la sesión se acuerde que lo haga algún magistrado, autorizándolos en unión del presidente;

IV.- Tramitar y firmar la correspondencia administrativa del Tribunal, que no corresponda al presidente o a las Salas Re--gionales;

V.- Autorizar con su firma las actuaciones de la Sala Superior;

VI.- Expedir los certificados de constancias que obren en los expedientes de la Secretaría General;

VII.- Llevar el turno de los magistrados que deban formular -- las ponencias para resolución de la Sala Superior y el registro de las sustituciones de los magistrados de las Salas Re--gionales y de la propia Sala Superior;

VIII.- Las demás que le encomienden la Sala Superior y el presidente del Tribunal".

Por otra parte, está previsto en la propia Ley organizativa - del Tribunal contar con un Oficial Mayor, cuyas facultades se en--cuentran enlistadas en el numeral, que indica:

"artículo 32.- Corresponde al Oficial Mayor:

- I.- Formular el anteproyecto de presupuesto del Tribunal;
- II.- Ejecutar las órdenes relacionadas con el ejercicio del - presupuesto del Tribunal;
- III.- Supervisar el funcionamiento del archivo del Tribunal;
- IV.- Tramitar los movimientos de personal y vigilar el cumpli- miento de las obligaciones laborales de los empleados adminis- trativos;
- V.- Controlar los bienes del Tribunal, mantener actualizado - su inventario y vigilar su conservación;
- VI.- Coordinar la prestación de los demás servicios adminis- trativos necesarios para el buen funcionamiento del Tribunal".

Para los litigios en que se necesite la opinión técnica de un experto, que asesore a los Magistrados del Tribunal Fiscal de la - Federación, la ley en cita prevé la existencia de peritos, quienes estarán encargados de tal función. Su existencia se encuentra re- gulada, en términos generales, en el artículo 36, que dice:

"artículo 36.- Corresponde a los peritos:

- I.- Rendir dictamen en los casos en que fueren designados pe- ritos en rebeldía o terceros en discordia;
- II.- Asesorar a los magistrados del Tribunal, cuando éstos lo soliciten, en las cuestiones técnicas que se susciten en los- litigios".

Entre los principales atributos de que están investidos los -

servidores públicos que citamos, podemos mencionar las siguientes:

a).- Tienen el carácter de asesores técnicos del Tribunal Fiscal de la Federación, en términos de la fracción I del artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

b).- Son nombrados por la Sala Superior del Tribunal por mayoría de seis votos cuando menos, a proposición fundada de alguno de sus integrantes.

c).- Sus remuneraciones se harán con cargo a la partida correspondiente del Tribunal Fiscal de la Federación.

d).- Se encuentran sujetos a la vigilancia de Magistrados visitadores.

e).- Serán removidos por mayoría de votos -previa audiencia - cuando se resuelva que no ha cumplido fielmente con la designación o se le pierda la confianza inherente al cargo.

Los anteriores lineamientos se encuentran plasmados en el Reglamento de Peritos del Tribunal Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1979, creado precisamente para facilitar las tareas que tienen encomendadas dentro de la Institución.

Por otra parte, conviene señalar que en la primera sesión ---

del Tribunal se designará una Comisión de Peritos cuya función primordial residirá en vigilar el cumplimiento del Reglamento citado.

Por último y como su nombre lo indica, el Reglamento del Registro de Peritos del Tribunal Fiscal de la Federación, detalla en siete artículos (y otros tres transitorios), los trámites a seguir para poder estar inscrito en el registro en cuestión; requisito sine qua non para poder desempeñar el cargo de Perito en el Organismo que estudiamos.

2.3.2. Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Iniciaremos este apartado con una idea cardinal: "la competencia es la porción de jurisdicción que se atribuye a los Tribunales que pertenecen al mismo orden jurisdiccional" (46); lo que en buen romance se traduce en que la Institución de mérito no está creada para conocer de la universalidad de conflictos que se pudieran presentar entre la Administración y el Administrado. (47)

En efecto, la doctrina es unánime al considerar que la competencia es una limitante de la jurisdicción; esto es, un Tribunal será competente para resolver un asunto atendiendo a una combinación de estos factores principales: cuantía, grado, territorio o materia.

(46) Eduardo Pallares. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 17 ed. Ed. Porrúa, México, 1986 (c 1986) p. 162

(47) cfr. Armando Díaz Olivares. Reformas Legales para el Estable

Ahora bien, en una sociedad compleja, donde las relaciones en tre Estado-gobernado; gobernado-gobernado e incluso entre los Poderes que conforman al Estado, son enumerablemente infinitas, la jurisdicción tiende a sufrir una atomización, con la idea de hacerla asequible y facilitar su justa aplicación.

En este sentido, no sería imaginable hoy en día un órgano que conociera de absolutamente todas las controversias que se suscitaran en una sociedad determinada, pues su trabajo sería interminable, independientemente de que por la variedad de litigios, lo mismo podría conocer de una causa penal que de un procedimiento encaminado a declarar la nulidad de una multa impuesta por alguna dependencia de la Administración en turno.

Así pues, el Tribunal Fiscal de la Federación tiene encomendada una pequeña porción de ese universo, a la cual trataremos de referirnos a continuación, haciendo la oportuna aclaración que la clasificación de competencia adoptada (formal y material), es únicamente para hacerla ad-hoc con la presente investigación.

2.3.2.1. Competencia Formal.

Al referirnos al término "competencia formal", hacemos alusión a las facultades intrínsecas de que hace gala determinado ente jurí

dico. Por supuesto, tales facultades tendrán que estar previstas en algún ordenamiento legal, para cumplir cabalmente, con el principio de legalidad plasmado en la Carta Magna.

En esta tesitura, si la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación señala la organización y atribuciones del Organismo que nos ocupa, no es de extrañar que en ella misma queden plasmadas las -- atribuciones esenciales de la Institución, que bien podrían reducirse a dos:

a).- Resolver los juicios de nulidad que los particulares intenten en contra de las resoluciones dictadas por la Administración activa, siempre y cuando sean de las contenidas en el artículo 23 de la propia Ley.

b).- Dirimir los conflictos que se susciten con motivo de las acciones que el Estado intente, en busca de la anulación de un fallo propio, que sea favorable a un particular.

Al primero de los procedimientos enunciados, la doctrina le asigna el nombre de procedimiento contencioso administrativo; en tanto que al segundo, se le puede denominar juicio de lesividad. Tales controversias se ventilan ante la Sala Superior (por excepción), o ante alguna de las Salas Regionales que lo componen (por regla general), como veremos en seguida.

2.3.2.1.1. De la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación

Enunciada la premisa de que el Tribunal Fiscal de la Federación puede resolver los juicios contencioso administrativos o de lesividad, que se promuevan ante él, en tanto se actualice alguno de los supuestos del artículo 23 de la propia Ley Orgánica; toca el turno en el presente apartado de hacer referencia a las facultades específicas que tiene asignadas la Sala Superior de este Tribunal y que de manera enunciativa se enlistan en los numerales 15 y 16 de la citada Ley, a saber:

"artículo 15.- Es competencia de la Sala Superior:

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 formulan el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros magistrados, dentro de los plazos señalados por la ley.

IV.- Calificar las recusaciones, 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".

Por su parte, el artículo 16 del cuerpo legal a comento señala:

"artículo 16.- Son también atribuciones de la Sala Superior, - las siguientes:

I.- Designar de entre sus miembros al presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, quien lo será también de la Sala Superior;

II.- Señalar la sede de las Salas Regionales;

III.- Dirigir la buena marcha del tribunal para la pronta impartición de justicia;

IV.- Evaluar el funcionamiento de las Salas Regionales y dictar las medidas que sean necesarias para mejorarlo;

V.- Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los servidores públicos establecidas en la ley de la materia; aplicar a los magistrados, secretarios, actuarios, peritos y demás servidores públicos del tribunal, - las sanciones administrativas correspondientes, y proponer a la autoridad competente su aplicación, en el caso de destitución de magistrado;

VI.- Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de las Salas Regionales, de los secretarios, de los actuarios y de los peritos del tribunal;

VII.- Designar de entre los magistrados supernumerarios a los que suplan las ausencias temporales de los magistrados de las Salas Regionales;

VIII.- Nombrar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial-Mayor, a los secretarios y actuarios del tribunal y a los pe-

ritos del mismo, así como acordar lo que proceda respecto a su remoción;

IX.- Acordar el nombramiento, cambio de adscripción y la remoción de los empleados administrativos del tribunal, cuando proceda conforme a la ley;

X.- Conceder licencia a los magistrados, hasta por un mes cada año con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del tribunal y, en los términos de las disposiciones aplicables, a los secretarios, actuarios, peritos y personal administrativo del tribunal;

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

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

XIII.- Proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de presupuesto del tribunal;

XIV.- Expedir el reglamento interior del tribunal y los demás reglamentos y disposiciones necesarios para su buen funcionamiento;

XV.- Designar de entre sus miembros a los magistrados visitantes de las Salas Regionales, los que darán cuenta del funcionamiento de éstas a la Sala Superior;

XVI.- Las demás que establezcan las leyes".

2.3.2.1.2. De las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Fede-

ración.

Su función más importante es la de resolver, por regla general, las controversias que sean competencia del Tribunal Fiscal de la Federación y que se hayan suscitado dentro del ámbito territorial sobre el cual tengan jurisdicción. Para ello está previsto - que dichos asuntos se distribuyan de manera que corresponda igual número a cada Magistrado que la integre, quien tendrá el carácter de instructor en el juicio respectivo. Lo anterior implica que cada Magistrado tendrá encomendadas una serie de facultades, todas - ellas encaminadas a vincular cada eslabón de la secuela procedimental:

"artículo 30.- Las demandadas se distribuirán en las Salas de manera que corresponda igual número a cada magistrado, quien tendrá la calidad de instructor respecto de las que le sean - turnadas, con las siguientes atribuciones:

- I.- Dar entrada o desechar la demanda o la ampliación, si no se ajustan a la ley;
- II.- Tener por formulada la contestación o la ampliación de la demanda, o desecharlas en su caso;
- III.- Admitir o rechazar la intervención del tercero;
- IV.- Admitir o desechar pruebas;
- V.- Sobreseer los juicios antes de que se hubiere cerrado la instrucción en los casos de desistimiento del demandante o de revocación de la resolución impugnada por el demandado;
- VI.- Tramitar los incidentes, formular el proyecto de resolución y someterlo a la consideración de la Sala;

VII.- Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para cerrar la instrucción en el juicio;

VIII.- Formular el proyecto de sentencia definitiva;

IX.- Las demás que le correspondan conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación".

Como observamos, las atribuciones anteriores conllevan hasta un proyecto de sentencia, que podrá o no ser aceptado por los otros dos Magistrados que conforman la Sala Regional respectiva, siendo necesario en última instancia, mayoría de votos para determinar el sentido de la resolución que se adopte.

Asimismo, las Salas Regionales gozan de las siguientes facultades:

"artículo 28.- Son también atribuciones de las Salas Regionales:

I.- Designar anualmente a su presidente, quien podrá ser reelegido, y

II.- Las demás que establezcan las leyes".

2.3.2.2. Competencia Material.

Continuando con el análisis del ámbito competencial que detenta el Tribunal Fiscal de la Federación, toca el turno de referirnos a las especies de conflictos que pueden ventilarse ante él.

Sin embargo, es conveniente hacer un paréntesis en el trata---

miento de este apartado y recordar que, al igual que al aspecto organizativo de la institución que nos ocupa, la competencia material del Tribunal ha sufrido adiciones notables.

Tan lo es así, que el nombre limitativo de "Tribunal Fiscal - de la Federación", únicamente se conserva como un homenaje a la -- trascendencia de su creación.

En efecto, hoy en día la competencia material del Tribunal es tan variada que lo mismo conoce de los juicios relacionados con el campo de la seguridad social del obrero y del burócrata, que de los litigios relacionados con la responsabilidad oficial de la gran -- mayoría de servidores públicos; ello sin contar el conocimiento de las resoluciones que requieran el pago de garantías de obligacio-- nes fiscales a cargo de terceros.

Esto obedece a la red infinitesimal que se teje entre el Estado mederno y la sociedad; así como a la necesidad de contar con una institución confiable que pueda resolver los conflictos que se presenten entre ambos.

Sin más preámbulo, a continuación detallaremos la competencia material del órgano de mérito, a través de sus partes fundamenta-- les: la Sala Superior y las Salas Regionales.

2.3.2.2.1. De la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

Podemos decir que la Sala Superior y las Salas Regionales del

Tribunal Fiscal de la Federación comparten la misma competencia material; esto es, resolver los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas a que se refiere el artículo 23 de la Ley Orgánica del propio Tribunal.

Si bien la manifestación anterior es válida, debemos aclarar que existe un matiz distintivo entre la primera y las segundas.

Así, a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, le está reservada la facultad de atraer para sí, los juicios que por sus características especiales, requieran ser resueltos por ella. Ahora bien, revisten el carácter de juicios especiales, aquellos que:

a).- El valor del negocio exceda de cien veces el salario mínimo general vigente para el área geográfica del Distrito Federal, elevado al año; o bien, los que:

b).- Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Dicha facultad atrayente, puede ser ejercitada a su vez:

a).- De oficio;

b).- A petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Públi-

co;

c).- A petición fundada de la Sala Regional en la que se hubiere presentado la demanda.

En este contexto, si la Sala Superior decide ejercitar de oficio la facultad aludida, tiene la obligación de comunicarlo a la Sala Regional respectiva, antes de que ésta admita la contestación de demanda; si esa facultad es invocada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es necesario que tal petición sea hecha antes de que se acuerde la admisión de la contestación, mediante escrito dirigido a la Sala Superior del Tribunal, por conducto de la Sala Regional respectiva; finalmente, si es alguna de las Salas Regionales la que proponga que un asunto sea resuelto por la Superioridad, deberá acordar enviar a ésta la respectiva petición, en el auto que admita la contestación de la demanda.

Sin embargo, es ante la propia Sala Regional donde se tramitará el procedimiento, hasta que sea cerrada la instrucción, momento en el que se remitirá el expediente original a la Sala Superior.

Una vez que el expediente sea recibido, el Presidente de esta Sala designará Magistrado Ponente. Los anteriores lineamientos se encuentran señalados en el artículo 239 bis del Código Fiscal de la Federación, siendo pertinente añadir que el precepto anterior no hace distinción respecto a si la facultad atrayente se refiere a juicios de anulación o de lesividad; por lo que no existe impedimento para-

que uno u otro sea resuelto por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación -siempre y cuando- la resolución que se pretenda combatir, actualice alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal, numeral que será motivo de análisis a continuación.

2.3.2.2.2. De las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación.

Nos hemos referido en puntos inmediatos anteriores al artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; la razón es incontrovertible: dicho precepto enlista -como diría Alfonso Cortina Gutiérrez- la competencia rationae materia de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación.

En efecto, en el artículo ya citado se plasman en diez fracciones la universalidad de conflictos que, en su oportunidad, puede resolver; llamando poderosamente la atención, el que el hoy Tribunal Fiscal de la Federación, se convierta, en un futuro no muy lejano, en un Tribunal Federal Contencioso Administrativo, dotado de facultades para resolver las controversias entre particulares y el Poder Público; máxime que estamos en el umbral de un Tratado Comercial con nuestros vecinos del norte, que seguramente producirá litigios en más de una esfera de la Administración.

Así pues, a continuación transcribiremos el artículo 23 del cuerpo legal aludido, no sin antes mencionar que la competencia ma

terial del Tribunal en estudio, se encuentra íntimamente relacionada con los artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación, pues como veremos, no basta que un asunto sea competencia del Tribunal, sino que además no debe existir impedimento procedimental alguno, para la substanciación del juicio. (vid. infra p.161)

"artículo 23.- Las Salas Regionales conocerán de los juicios- que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indiquen 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;

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

III.- Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

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

V.- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda, que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada, o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria -- que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

VI.- Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

VII.- Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada;

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 o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades;

IX.- Las que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros;

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

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea obligatorio para el afectado".

CAPITULO III

EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

3.1. Definición de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Toca el turno de referirnos en el presente capítulo al procedimiento que se ventila en el Tribunal Fiscal de la Federación, con el fin de resolver acerca de la legalidad o ilegalidad de los actos de la administración pública, en los supuestos a que se refiere el artículo 23 de su Ley Orgánica.

Por ello, estimamos pertinente establecer los lineamientos que nos permitan comprender que es el "Procedimiento Contencioso Administrativo".

Pues bien, el Título VI del Código Fiscal de la Federación, hace referencia en doce Capítulos al Procedimiento Contencioso Administrativo. Desde luego, la denominación indicada ha sido motivo de controversias entre los grandes juristas nacionales; así, algunos han utilizado las expresiones Justicia Administrativa; Recurso; Fase Contenciosa del Procedimiento Administrativo; Proceso Administrativo y otras más que escapan a este enlistado.

Sin embargo, la connotación que nos parece apropiada es la de Procedimiento Contencioso Administrativo, debido a que:

a).- El juicio que se ventila ante el Tribunal Fiscal de la -

Federación es un procedimiento, al estar conformado por una serie de eslabones que deben concatenarse para llegar a un fin; eslabones a los que deben someterse tanto las partes como el órgano jurisdiccional.

b).- Dicho procedimiento es contencioso, porque se origina como consecuencia de una controversia entre particulares y la administración, respecto a la legalidad de un acto de ella. (En todo caso, la fórmula puede invertirse sin alterar la substancia: una controversia entre la administración y los particulares, en el cual la primera busca la anulación de un acto propio que favorece a los segundos.)

c).- Y por último, el procedimiento de referencia es administrativo, porque los actos que se controvierten emanan de órganos dependientes de la administración activa.

En estas condiciones, podemos señalar que el Procedimiento Contencioso Administrativo es aquel en virtud del cual los particulares (o la administración), acuden a un órgano jurisdiccional para dirimir una controversia suscitada entre ambos.

3.2. Tipos de Contencioso Administrativo.

Hemos analizado en los capítulos anteriores que existe una doble vertiente (48) para controlar jurisdiccionalmente los actos de

(48) En la conferencia sustentada el 20 de mayo de 1991, en la

la administración: sistema judicialista (o anglosajón) y sistema -
 administrativista (o francés); uno y otro parte del particular en-
 foque que se haga del Principio de División de Poderes.

En este contexto, la primera postura estima que la administra-
 ción debe ser juzgada en las mismas condiciones que los particula-
 res y sometida a los tribunales ordinarios; por el contrario, la -
 segunda interpretación considera que es la propia Administración,-
 a través de órganos independientes, la que debe analizar la legalid-
 dad de sus actuaciones.

Luego entonces, si el Tribunal Fiscal de la Federación nació-
 influido por la doctrina gala, consideramos oportuno mencionar las
 especies que puede adoptar el Procedimiento Contencioso Administra-
 tivo, pues éste, también es nativo de dicho país.

3.2.1. El Contencioso Administrativo de Interpretación.

Respecto a este tipo de contencioso administrativo, el maes-
 tro Andrés Serra Rojas (49) estima que éste es de relativa impor-
 tancia en el campo del derecho nacional, pues su alcance no es apli-
 cable en nuestra cultura jurídica y su finalidad se limita a fijar

ENEP. Aragón, con motivo del Ciclo de Conferencias sobre
 Práctica Forense Administrativa, el maestro Miguel Acosta
 Romero, expuso brillantemente que "debido al crecimien-
 to desmesurado de la Administración, al margen de esos -
 sistemas ha ido evolucionando una tercera posición filosó-
 fica, caracterizada por la figura sueca del Ombudsman.

(49) vid. Derecho Administrativo. Tomo II. Op. cit. p. 640

el sentido jurídico de una ley o reglamento utilizado por la Administración Pública. Por su parte, el maestro Alfonso Cortina Gutiérrez (50) nos dice en relación a este tipo de contencioso administrativo que también se le puede llamar "contencioso de apreciación de la legalidad", donde se resuelve una cuestión prejudicial, planteada por la autoridad judicial sobre cómo debe interpretarse un acto administrativo.

3.2.2. El Contencioso Administrativo de Represión.

Aunque esta especie de contencioso administrativo comparte la característica de no ser aplicable en nuestra patria, es importante referirnos a él. Así pues tenemos que dicho procedimiento se encuentra encaminado a revisar, imponer o modificar las sanciones administrativas.

En efecto, "el Derecho Fiscal francés dispone de un triple poder sobre los contribuyentes: el de imposición, el de control y el de sanción, [los cuales dan pauta] a los principios que se conocen con el nombre del Privilegio del Preamble y el de Acción de Oficio.

[En virtud del primero], la Administración (...) ocupa una posición privilegiada que le dispensa de acudir a los órganos jurisdiccionales para imponer una determinada situación jurídica (...) [de ahí que se afirme] que la Administración no tiene necesidad de recurrir al juez para procurarse un título ejecutivo [pues] ella-

(50) Cit. por Sergio de la Rosa Vélez. La Ejecución de las Sen-

misma [lo establece]. [Por otra parte], con la Acción de Oficio, - la Administración (...) puede emplear el mecanismo de la ejecución forzada para vencer la resistencia que los gobernados ofrezcan a - sus mandatos (...). Es por ello que se afirma que [dentro de este tipo de contencioso], la Administración puede imponer sanciones fiscales actuando de oficio [por daños al Erario Público]". (51)

3.2.3. El Contencioso Administrativo de Anulación.

En su acepción más simple, el contencioso de anulación significa que a través de este procedimiento, el Órgano jurisdiccional simplemente se limita a anular el acto administrativo impugnado; - por ende, dicho procedimiento es un control de la legalidad idóneo de los actos del Poder Público.

En esta clase de procedimiento, el Órgano jurisdiccional "se encuentra limitado al análisis del Principio de Legalidad y su fallo se reduce a reconocer la legalidad de la resolución combatida o a declarar la nulidad de la misma por violación a este principio, pero sin que el juzgador pueda [substituir] plenamente a la autoridad administrativa, la que sigue teniendo la atribución última de resolver el problema que diera origen a la controversia jurídica, -

tencias del Tribunal Fiscal de la Federación. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 2ª Epoca, Año IX, Número 94, México; Octubre de 1987, p. 465

- (51) Joaquín Cervantes Montenegro. El Cumplimiento de las Sentencias que Emite el Tribunal Fiscal de la Federación. -- UNAM. México, 1988, p. 86

conforme a las facultades que la ley le otorga para tal [fin]". (52)

Lo anterior origina que las sentencias que se dicten en virtud de dicho procedimiento, sean únicamente declarativas; es decir, no tienen ejecución intrínseca.

3.2.4. El Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.

En contraposición al procedimiento anterior, encontramos que - en esta especie de contencioso administrativo, se otorga plena jurisdicción al órgano juzgador para que éste pueda analizar la litis planteada, substituyendo a la autoridad administrativa respecto de sus facultades para resolver el problema jurídico planteado, estando en posibilidad de emitir una resolución que supla cabalmente a la - que, en su momento, emitiera la administración. Es decir, resuelve en definitiva la controversia planteada.

En tal virtud, las sentencias que se dictan al amparo de este procedimiento, bien podemos denominarlas "constitutivas de derecho" o de condena.

3.3. El Procedimiento Contencioso Administrativo ventilado ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Las características de los dos últimos tipos de contencioso administrativo estudiados -de anulación y de plena jurisdicción- ori-

(52) Leopoldo Arreola Ortíz. Análisis Comparativo entre el Tri-

ginan una de las controversias más recalcitrantes entre los doctri
narios nacionales, respecto al procedimiento que se ventila ante el
Tribunal Fiscal de la Federación.

Así, una corriente estima que por virtud del procedimiento --
contencioso administrativo que se ventila en el Tribunal en estu--
dio, éste resulta ser un Tribunal de simple anulación, carente de
imperium para ejecutar sus sentencias. Por el contrario, otra co--
rriente estima que el Tribunal Fiscal de la Federación, es un tri--
bunal de plena jurisdicción y aún otra más sostiene que la institu--
ción a comento, en algunas ocasiones actúa como un tribunal de anu
lación, pero en otras, como uno de plena jurisdicción.

Para tratar con mayor amplitud la discrepancia anotada, a con
tinuación trataremos de explicar los puntos clave de las corrien--
tes aludidas.

En la foja tres de la Exposición de Motivos de la Ley de Jus--
ticia Fiscal de 1936 se explicó: "El contencioso que se regula será
lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación.

Será el acto y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdic--
ción del Tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal
no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de de--
clarar la nulidad de actos o procedimientos".

bunal Fiscal de la Federación y el Consejo de Estado Fran-
cés. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 3ª Epo-
Ca, Año I, Número 3, México, Marzo de 1988, p. 89

Por ello, Andrés Serra Rojas (53) sostiene que en sus inicios el Tribunal Fiscal de la Federación desarrolló el juicio de anulación, siguiendo el sentido del recurso por exceso de poder establecido en Francia. Sin embargo, al aumentar la competencia del Tribunal, el juicio seguido ante él es de nulidad en algunos casos, - pero de plena jurisdicción en otros; y finaliza diciéndonos que dicho Tribunal no tiene facultades para emitir resoluciones encaminadas a la ejecución de sus fallos, pues esto se logra en los casos de incumplimiento por la vía del juicio de amparo.

Por su parte, Humberto Briseño Sierra (54) nos señala que el Tribunal Fiscal de la Federación ha visto ampliada su competencia a materias administrativas que no son estrictamente fiscales y a través de esas adiciones 'se ha llegado a propiciar la emisión de sentencias que no son simplemente de anulación, pero por en su forma y declaración, no pueden hacer sino anular, aunque los efectos sean constitutivos o de condena'. Y agrega que la regulación del contencioso administrativo 'contiene disposiciones que son plausibles, pero su limitado campo impide que lo principal: la sentencia, se ocupe de problemas determinantes, como lo son todos los que suelen incluirse en el contencioso subjetivo o de plena jurisdicción'.

Por el contrario, Gregorio Sanchez León (55) estima que para dilucidar acerca de que tipo de contencioso administrativo se ven-

(53) pass. Derecho Administrativo. Tomo II. Op. cit. p. 669-670

(54) Cit. por Sergio de la Rosa Vélez. Op. cit. p. 466

(55) Derecho Fiscal Mexicano, 7ed. Ed. Cárdenas Editor y Distrib

tila en el Tribunal Fiscal de la Federación, es menester distin-
guir la actividad propiamente jurisdiccional (potestad de conocer
y de juzgar una causa), de la facultad de ejecutar lo juzgado (eje-
cución coactiva que hace efectiva la sentencia y que se logra fue-
ra de ésta). Una vez comprendido lo anterior, debe concluirse que
el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal de plena jurisdic-
ción, porque ésta toca a su fin y se realiza cabalmente en la -
sentencia, por lo que la ejecución de la misma, no es factor que -
permita calificar al Tribunal Fiscal como de anulación; y para ro-
bustecer su opinión, nos ejemplifica que en materia penal, la eje-
cución de una sentencia que imponga una pena de prisión, se reali-
za por el Poder Ejecutivo, sin que esto reste plenitud de jurisdic-
ción a los tribunales penales.

Si bien los argumentos esgrimidos son válidos, el verdadero -
problema para distinguir el procedimiento contencioso administrati-
vo que se ventila en el Tribunal Fiscal de la Federación, radica -
en aquellas sentencias dictadas por éste, en donde se declare la -
nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, pues
en ellas se debe precisar la forma y términos en que la autoridad-
debe cumplirla.

Tal peculiaridad, sin lugar a dudas, "se refiere al conten-
cioso de plena jurisdicción, por cuanto [a] que en la sentencia se
traza la línea de conducta que ha de observar la autoridad al emi-
tir de nueva cuenta el acto administrativo; [con ese mismo propósi-

to se incorporó] al artículo 239 [del Código Fiscal de la Federación, la frase] 'si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, o a iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, aún cuando haya transcurrido el -- plazo que señala el artículo 67 de este Código' (...). [No obstante], (...) no [se] prevé sanción alguna para la autoridad que, en el plazo concedido, no pronuncie el acto en el que [se] cumpla lo mandado por el Tribunal (...)" (56)

Por tal motivo, resulta trascendental en la evolución de la - Justicia Administrativa nacional, la creación del Recurso de Queja, contemplado en el artículo 239 TER, del Cuerpo legal en cita, pues en virtud de él, se asegura en un texto legal secundario, el principio plasmado en el artículo 17 de la Carta Magna; esto es, establecer en la ley los medios necesarios para garantizar la plena -- ejecución de las resoluciones de los Tribunales; en este caso, del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por lo anterior, estimamos que el Órgano jurisdicente en estudio está en camino a transformarse en un Tribunal de plena jurisdicción.

3.3.1. Demanda.

Es momento de referirnos a cada eslabón que conforma la cadena

(56) Sergio de la Rosa Vélez. Op. cit. p. 468

que conozcamos con el nombre de procedimiento contencioso administrativo y para tal efecto, iniciaremos la secuencia lógico-jurídica, haciendo alusión a las peculiaridades del primer acto procedimental: la demanda.

El artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, dispone - que ésta deberá ser presentada dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado; en el caso de juicio de lesividad, las autoridades podrán presentarla dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que se haya emitido la resolución, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época, sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorables para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda. Por otra parte, si el interesado fallece durante el plazo para iniciar el juicio, aquél se suspenderá hasta un año, si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión.

El mismo precepto nos indica que la demanda deberá presentarse por escrito ante la Sala Regional en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución impugnada; o bien, por correo certificado con acuse de recibo, si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala; o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectue en el lugar en que resi-

de el demandante. Complementando este ordenamiento, el diverso numeral 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, - señala: "Las Salas Regionales conocerán por razón del territorio, - respecto de las resoluciones que dicten las autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción ..." y agrega en su último párrafo que "para los efectos de esta ley se entiende por autoridad ordenadora, la que dicte u ordene la resolución impugnada o tramite el - procedimiento en que aquéllas se pronuncien".

El escrito en que debe constar la demanda tendrá que estar firmado por el promovente y deberá indicar:

"artículo 208.- omissis.

I.- El nombre y domicilio del demandante.

II.- La resolución que se impugna.

III.- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

IV.- Los hechos que den motivo a la demanda.

V.- Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deba versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas.

VI.- La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado.

VII.- El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II, III y IV, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta".

A la promoción deberán acompañarse los documentos en los que se acredite la personalidad o su reconocimiento por la demandada, - si se gestiona o nombre de otro (o en todo caso, señalar los datos del registro con el que la acredite ante el Tribunal); en el que - conste el acto impugnado y su notificación (o la protesta legal de no haberla recibido; tampoco existe obligación de anexarla cuando la notificación se realiza por correo; si la notificación fue practicada por edictos, deberá únicamente señalarse la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo); el cuestionario que deberá desahogar el perito (si tal probanza se ofrece); los interrogatorios para los testigos (igual comentario); y las probanzas documentales que ofrezca. Deberá, asimismo, anexarse una copia del escrito de demanda y de los documentos respectivos para cada una de las partes, que además de él son: la autoridad que dictó la resolución impugnada (o el particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad se demanda); el Titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u Organismo Descentralizado del que dependa la autoridad administrativa y el tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales, o en los que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

Respecto a las pruebas documentales que pretenda ofrecer el demandante y que no obren en su poder; o bien cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, está previsto que el actor se constrinja a señalar el archivo o lugar en que se encuentren, para que a su costa se mande expedir copia de ellos, o se requiera su remisión, - cuando esto sea legalmente posible. Para tal efecto, deberá identificar con toda precisión los documentos respectivos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada. El Código mismo aclara qué debe entenderse por "tener a su disposición los documentos": cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. Empero, en ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

Si no se adjuntaran a la demanda los documentos anteriores, - el Magistrado Instructor tendrá por no ofrecidas las probanzas de que se trate; o en su caso, por no presentada la demanda, si se trata de los requisitos esenciales para la tramitación del juicio (fracciones I a IV, del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación).

Ahora bien, la demanda podrá ampliarse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación de demanda, cuando:

- a).- Se impugne una negativa ficta.

b).- Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.

c).- Se alegue que la notificación de la resolución impugnada fue ilegal, o que no existió (artículo 209 bis del Código Fiscal de la Federación).

3.3.2. Contestación.

Por lo que hace a este acto procedimental, el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación, otorga al demandado igualdad de circunstancias para presentarla: cuarenta y cinco días hábiles contados a partir del siguiente en que hubiera surtido efectos la notificación del emplazamiento; e impone además, al Magistrado Instructor, la obligación de correr traslado de la demanda a aquella autoridad que debiendo ser parte en el juicio, no hubiere sido señalada como tal por el demandante.

En lo que respecta al contenido mismo de la citada actuación, el artículo 213 ordena que el demandado deberá expresar:

"artículo 213.- omissis.

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

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

III.- Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso.

IV.- Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los agravios.

V.- Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deba versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

VI.- Derogada.

Para los efectos de este artículo, será aplicable lo dispuesto en el último párrafo del artículo 208 de este Código".

Por supuesto, está previsto que el demandado adjunte a su contestación copias de ésta y de los documentos que acompañe para las demás partes en el juicio; del documento con el que acredite su personalidad, si no gestiona en nombre propio y se trate de un particular (juicio de lesividad); el cuestionario correspondiente debidamente firmado y el interrogatorio para los testigos, si tales probanzas se ofrecieren, así como las pruebas documentales que considere pertinentes.

En lo conducente, existe la misma sanción para el caso de que no se acompañen a la contestación, los documentos esenciales; esto es, se tendrán por no ofrecidas las probanzas respectivas, o en su

caso, por no presentada la contestación. En lo que respecta a la contestación a la ampliación a la demanda, que en un momento se -- ejercitara, el demandado goza de cuarenta y cinco días para producirla, contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita el escrito de ampliación.

Es muy importante lo señalado por el artículo 215 del Código de la materia, pues traza los lineamientos a que debe ajustarse la autoridad demandada, ante la proximidad del juicio:

"En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

En caso de resolución negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

En la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada".

3.3.3. Incidentes.

La doctrina nos señala que, en su acepción más amplia, los incidentes son acontecimientos accesorios que pueden concurrir en el desarrollo de la causa principal que se ventila ante el órgano jurisdiccional. Su actualización origina que el curso normal del negocio se vea interrumpido, alterado o suspendido.

Ahora bien, por cuestión de método, fatalmente deberá analizarse

se, en primer término, la cuestión incidental; ya sea de manera - previa y de especial pronunciamiento, o bien, antes de dictarse la resolución o sentencia que ponga fin al juicio; y posteriormente - resolver la controversia primigeniamente planteada.

En estas condiciones, a continuación nos referiremos a los incidentes que se encuentran previstos en el procedimiento contencioso administrativo ventilado ante el Tribunal Fiscal de la Federación y que por razón de ubicación se encuentran contemplados en el Capítulo VI, del Título VI, del Código Tributario Federal.

3.3.3.1. Incompetencia en razón del territorio.

Este incidente se origina, como su nombre lo indica, por un - conflicto de competencia territorial entre las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación.

En efecto, se encuentra regulado en el artículo 218 del ordenamiento en cita, que cuando en una de las Salas Regionales se promueva juicio contencioso administrativo, del que otra Sala Regional deba conocer por razón de territorio, la requirente deberá declararse incompetente de plano y comunicar su resolución a la que, en su concepto, debe corresponder ventilar el negocio, enviándoles los autos.

Recibido el expediente por la Sala requerida, ésta decidirá de plano dentro de las 48 horas siguientes, si acepta o no, el conocimiento del asunto.

Si es así, comunicará su resolución a la Sala requirente, a las partes y a la Sala Superior del Tribunal; en caso contrario, hará saber su determinación a la Sala requirente, a las partes y remitirá los autos a su Superioridad.

Una vez que obren en poder de la Sala Superior los autos, determinará, dentro de los cinco días siguientes, a cuál Sala Regional corresponde conocer del juicio, pudiendo señalar a alguna de las contendientes o a una Sala diversa, comunicando su decisión a las mismas y a las partes y remitiendo a la par, los autos a la que sea declarada competente.

Por otra parte, si las Salas Regionales no ejercitaran de oficio la declinatoria de incompetencia aludida, y estuvieran conociendo de algún juicio, que fuera competencia de otra, cualquiera de las partes podrá denunciar tal proceder, ante la Sala Superior del Tribunal, exhibiendo las constancias pertinentes. Si éstas fueran suficientes, la Sala Superior resolverá la cuestión y ordenará la remisión de los autos a la Sala Regional que corresponda. Si las constancias ofrecidas resultaran insuficientes, la Sala Superior pedirá un informe a la Sala Regional cuya competencia se denuncie y resolverá con base en lo que ésta exponga.

No debemos olvidar que las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, encuentran limitada su competencia, por razón de territorio, en los términos indicados por los artículos 20 y 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

3.3.3.2. Acumulación de Autos.

Este incidente se presenta en aquellos casos en que dos o más juicios se encuentran sometidos al conocimiento del Tribunal y com parten entre si alguna de estas características:

- a).- Las partes son las mismas y se invocan idénticos agravios.
- b).- Independientemente de las partes y de los agravios que se invoquen, el acto impugnado sea uno mismo, o se combatan varias par tes del mismo acto.
- c).- O bien, que sin importar las partes y los agravios que se invoquen en los juicios, se controviertan actos que sean anteced tes o consecuencia de los otros.

La razón existencial de este incidente, salta a la vista: si no se reunieran en un sólo juicio tales promociones, podría darse el caso que el Tribunal dictara resoluciones contradictorias. Sin embargo, existe señalamiento expreso en el Código de la materia, - en el sentido de que las solicitudes de acumulación notoriamente - infundadas, se desecharán de plano

El trámite de este incidente es muy sencillo: se ventilará an te el magistrado instructor que esté conociendo del juicio en el - cual la demanda se presentó primero. Dicho magistrado, en el pla- zo de diez días hábiles, formulará el proyecto de resolución corres

pondiente, que someterá a consideración de la Sala, la cual dictará la determinación que proceda. Resulta tan importante este incidente, que está previsto que pueda tramitarse aún de oficio.

Una vez decretada la acumulación, la Sala que conozca del juicio más reciente, deberá enviar los autos a la que conozca del primer juicio, en un plazo que no excederá de seis días. Este supuesto, obviamente se refiere a los casos en que los juicios se encuentran radicados en diferentes Salas Regionales. Sin embargo, cuando se decreta la acumulación de juicios que se encuentren en una misma Sala -pero diferente ponencia- los autos se turnarán al Magistrado que conoce del juicio más antiguo.

No obstante lo anterior, podría suceder que la acumulación -- planteada no pueda decretarse, ya sea porque en alguno de los juicios se hubiere cerrado la instrucción, o por encontrarse en diversas instancias éstos. Para ese caso, ya sea a petición de parte o de oficio, se decretará la suspensión del procedimiento en el juicio en trámite. Naturalmente, ésta subsistirá hasta en cuanto se pronuncie la resolución definitiva en el otro negocio. En forma similar, también se suspenderá el juicio, cuando se controviertan autos en contra los cuales no proceda el recurso de revocación y que por su conexidad a otro impugnado con antelación a dicho recurso, sea necesaria hasta que se resuelva en definitiva, éste último; no siendo aplicable para este caso los artículos 124 fracción V y 202 fracción VII, del Código de la materia. De las reglas anteriores, podemos advertir que la acumulación regulada se refiere a la que la doctrina denomina "acumulación de autos", pues la "de acciones", -

tácitamente no está permitida por el Código Fiscal, según se puede apreciar de la lectura de los dos últimos párrafos del artículo 198 del ordenamiento citado, los cuales nos permitimos transcribir:

"En cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio de nulidad contra dichas resoluciones en un sólo escrito de demanda, siempre que en el escrito designen de entre ellas mismas un representante común, en caso de no hacer la designación, el magistrado instructor al admitir la demanda hará la designación. El escrito de demanda en que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, se tendrá por no interpuesto".

En estas condiciones, válidamente podemos afirmar que si bien los lineamientos trazados para el desahogo de este incidente, no señalan textualmente a las excepciones de conexidad y litispendencia, es indudable que, resultando procedentes éstas, la consecuencia lógica es que los juicios interrelacionados, deben acumularse.

3.3.3.3. Nulidad de Notificaciones.

Respecto a este incidente, podemos mencionar que se trata de una garantía procesal para salvaguardar el apego a derecho en las notificaciones que se practiquen con motivo de las diferentes ac--

tuaciones que se susciten en el desarrollo del procedimiento contencioso administrativo promovido ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Para hablar de él, es menester referirnos a los preceptos que regulan las notificaciones en tal procedimiento.

Tenemos pues, que los artículos contenidos en el Capítulo XI, del Título VI, del Código Fiscal de la Federación, nos señalan que toda promoción debe notificarse, a más tardar, el tercer día siguiente a aquél en que haya sido turnada al actuario, para ese efecto. La razón respectiva se anotará a continuación de la misma resolución que deba notificarse. En caso de incumplir lo anterior, sin una causa justificada, se impondrá al actuario una multa hasta de dos veces el equivalente al salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes, sin que exceda del 30% de su salario y será destituido, sin responsabilidad para el Estado, en caso de reincidencia.

Ahora bien, en tales diligencias el actuario deberá asentar ya sea la razón del envío por correo o la entrega de los oficios de comunicación, así como las de las notificaciones personales y por lista. Para tal efecto, los acuses postales de recibo y las piezas certificadas devueltas, se agregarán como constancia a las actuaciones.

Las notificaciones que deban hacerse a los particulares, se --

efectuarán en los locales de las Salas, si las personas a quienes deba notificarse se presentan dentro de las veinticuatro horas siguientes a aquélla en que se haya dictado la resolución. Cuando el particular no se presente a la Sala, las notificaciones se harán por lista autorizada que se fijará en sitio visible de los locales de los Tribunales, la cual contendrá el nombre de la persona a la que debe notificarse, el número de expediente y el tipo de acuerdo que se notifica, debiendo constar en autos la fecha de la lista.

Sin embargo, hay actuaciones en que, por su importancia, debe asegurarse el que la notificación de las diligencias se realice, aún y cuando el particular no se presente al local de la Sala respectiva; éstas son:

- a).- La que corra traslado de la demanda, de la contestación y, en su caso, de la ampliación.
- b).- la que mande citar a los testigos o a un tercero.
- c).- El requerimiento a la parte que debe cumplirlo.
- d).- El auto de la Sala Regional que dé a conocer a las partes que el juicio será resuelto por la Sala Superior.
- e).- La resolución de sobreseimiento.
- f).- La sentencia definitiva.

g).- Y en todos los casos que el Magistrado instructor así lo ordene.

Para ello, la diligencia de notificación se efectuará personalmente o por correo certificado con acuse de recibo; siempre y cuando se conozca el domicilio de la persona a la que deba notificarse o el de su representante, y se encuentre en territorio nacional.

Diferente tratamiento se aplica a las notificaciones que se practican a las autoridades, pues para ellas tales diligencias se harán siempre por oficio o por vía telegráfica, en casos urgentes.

Es más, por economía procesal, la reforma contenida en la "Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que reforma otras leyes federales", publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de diciembre de 1990, actualmente nos indica, en el último párrafo del artículo 254 del Código Tributario Federal:

"Tratándose de las autoridades, las resoluciones que se dicten en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación se deberán notificar en todos casos, únicamente a la unidad administrativa a la que corresponda la representación en juicio de la autoridad señalada en el artículo 198 --fracción III de este Código".

Con esta panorámica, podemos observar que el incidente que ana

lizamos está creado para combatir aquellos casos en que se transgredan los lineamientos anteriores.

Tenemos pues que la consecuencia jurídica de que alguna notificación practicada dentro del procedimiento contencioso administrativo adolezca de algún vicio, será la de adquirir el carácter de nula; para ello, el perjudicado podrá pedir que se declare tal nulidad dentro de los cinco días siguientes a aquél en que conoció el hecho, ofreciendo las pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad.

Si se admite la promoción, se dará vista a las demás partes, por el término de cinco días, para que expongan lo conducente; --- transcurrido dicho plazo, el magistrado instructor dictará resolución.

Si se declara la nulidad de la notificación erróneamente practicada, la Sala ordenará reponerla, así como las actuaciones posteriores a ésta. Así mismo, se impondrá una multa al actuario equivalente a diez veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, sin que exceda del 30% de su sueldo mensual; existiendo la posibilidad de que el actuario que haya practicado la notificación declarada nula, sea destituido de su cargo, sin responsabilidad para el Estado.

Este incidente comparte el supuesto de que en caso de ser notoriamente infundado, se desechará de plano.

Cabría señalar que, sobre las partes, pende la "Espada de Damocles", pues una notificación omitida o irregular, se entenderá - legalmente hecha a partir de la fecha en que el interesado se haga sabedor de su contenido.

3.3.3.4. Interrupción por causa de muerte o disolución.

La terminación natural del proceso tiene lugar cuando se pronuncia sentencia definitiva y ésta causa ejecutoria, cumpliéndose en sus términos. Mas podría suceder que en el curso de tal procedimiento sobrevinieran circunstancias imprevistas que no permitan la culminación natural apuntada.

Aquí cabría aclarar que los doctrinarios distinguen dos clases de circunstancias extraordinarias, que al actualizarse originan que el proceso se suspenda o se interrumpa.

Términos -suspensión e interrupción- que si bien son gramaticalmente sinónimos, jurídicamente se refieren a supuestos disímboles:

a).- El procedimiento se suspende cuando durante la tramitación de éste aparece una causa externa que impide que el juicio -- llegue a un fin natural. Un ejemplo clásico lo encontramos si durante la secuela procedimental acontece un desastre natural que - trastoca la actividad de los tribunales, como lo podría ser un sig mo, una guerra, una revolución.

b).- Por el contrario, el procedimiento se interrumpe cuando las causas generadoras se encuentran relacionadas inherentemente con el proceso mismo, actuando dentro de él. La muerte de una de las partes en el juicio, sería un buen ejemplo de lo anterior.

La explicación anterior no es vana, ya que el artículo 224 del Código Fiscal de la Federación, al referirse a este incidente, nos remite a los lineamientos contenidos en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ahora bien, el código adjetivo federal, en su Título Sexto, nos indica que un proceso puede suspenderse, interrumpirse o caducar.

Luego, si el incidente que tratamos en este apartado, recibe el nombre de incidente de interrupción por causa de muerte o disolución, se torna indispensable la explicación vertida líneas arriba.

Así, el artículo 369 del Código Federal de Procedimientos Civiles, nos indica:

"artículo 369.- El proceso se interrumpe cuando muere o se extingue, antes de la audiencia final del negocio, una de las partes.

También se interrumpe cuando muere el representante procesal de una parte, antes de la audiencia final del negocio".

En el primer caso, el código adjetivo señala que la interrup-

ción durará el término indispensable para que se apersona en el juicio el causahabiente de la desaparecida o su representante.

En el segundo caso, la interrupción durará el tiempo necesario para para que la parte que ha quedado sin representante procesal provea a su sustitución.

De forma similar, la interrupción cesará, en el primer caso, tan pronto se acredite la existencia de un representante de la sucesión. Y en el segundo, ésta cesará con el vencimiento del término señalado por el tribunal para la substitución del representante procesal desaparecido.

Así mismo, está previsto por el código citado que todo acto procesal verificado durante la interrupción, es ineficaz, sin que sea necesario pedir ni declarar su nulidad. Los actos ejecutados ante otro tribunal, sólo son ineficaces si la interrupción es debida a imposibilidad de las partes para cuidar de sus intereses en el litigio. Y por supuesto, durante la interrupción del proceso su duración no se computa en ningún término.

Dentro de este contexto, apreciamos que la muerte es a las personas físicas, como la disolución es a las personas morales. Esto es importante, porque aunque el artículo 224 del Código Fiscal de la Federación no aluda expresamente al concepto "persona moral", es deducible que al referirse a la "disolución", tácitamente se hace alusión a aquél.

Es más, el propio precepto no señala a que tipo de persona moral se alude, pues el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, distingue entre otras personas morales, a los sindicatos; a las sociedades - ya civiles, mercantiles, cooperativistas o mutualistas- a las asociaciones; ello sin contar a la Nación; a los Estados y a los Municipios, que aunque también comparten el carácter de persona moral, no es dable aplicar el término "disolución" a éstos últimos.

Al existir diversos tipos de personas morales, resulta lógico que las causas de disolución particulares, no se encuentren contempladas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, debiendo, - por tanto, ubicarlas ya en el Código Civil indicado, ya en la Ley General de Sociedades Mercantiles, o inclusive en la Ley Federal - del Trabajo, sin perjuicio de algún otro ordenamiento que escape a este enlistado. (57)

3.3.3.5. Recusación por causa de un impedimento.

Un juzgador debe contar, entre una de sus características principales, con la de ser imparcial. Igual comentario puede vertirse respecto a los peritos del Tribunal Fiscal de la Federación.

La razón es indicutible: si no tuvieran tal carácter, su participación en el juicio dejaría de ser 100% profesional.

(57) vid. artículos 25, 2685, 2720 del Código Civil Federal;-

Para garantizar la transparencia de las actuaciones y evitar la posible parcialidad en los asuntos, el artículo 204 del Código-Fiscal de la Federación, preceptua:

"artículo 204.- Los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación estarán impedidos para conocer, cuando:

I.- Tienen interés personal en el negocio.

II.- Sean parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea regta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consaguinidad y segundo por afinidad.

III.- Han sido patronos o apoderados en el mismo negocio.

IV.- Tienen amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes.

V.- Han dictado el acto impugnado o han intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución.

VI.- Figuran como parte en un juicio similar, pendiente de resolución.

VII.- Están en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.

Los peritos del Tribunal estarán impedidos para dictaminar en los casos a que se refiere este artículo".

Ante la presencia de algún impedimento, los magistrados tienen

229 de la Ley General de Sociedades Mercantiles; 379 de la Ley Federal del Trabajo.

el deber de excusarse del asunto, exponiendo concretamente en que consiste la causa inhibitoria, pues la existencia de alguna de las presunciones anteriores, origina la incapacidad subjetiva del juzgador.

Manifestada la causa de un impedimento, el Presidente de la Sala Regional respectiva, turnará el asunto a la Sala Superior del Tribunal y, de ser fundada, designará a quien deba sustituir al magistrado impedido.

No obstante, podría suceder que el magistrado omitiera excusarse, ya sea por error o dolo, y para tal supuesto está creado el incidente que analizamos.

Respecto a los magistrados, éste se promoverá ante la Sala Superior, mediante escrito que se presente en la Sala Regional correspondiente, al que se acompañarán las pruebas conducentes. El Presidente de ésta, dentro de los cinco días siguientes, enviará a la Sala Superior el escrito de recusación. A falta del informe respectivo, se presumirá cierto el impedimento. Si la Sala Superior declara fundada la recusación, el magistrado será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Dicha Ley no menciona con claridad cual será el mecanismo para la susodicha substitución; sin embargo podemos decir que los magistrados que conozcan de una recusación, son irrecusables para ese sólo efecto.

Por su parte, la recusación de un perito del tribunal, se promoverá ante el magistrado instructor correspondiente, dentro de los seis días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo por el cual se le designe.

Dicho magistrado pedirá al perito recusado que rinda un informe dentro de los tres siguientes; la falta de éste provocará la --presunción de certeza del impedimento. Si la Sala encuentra fundada la recusación, substituirá al perito.

Este incidente, así como los estudiados en apartados anteriores, comparte la característica de ser de previo y especial pronunciamiento.

Todos ellos, a excepción del incidente de nulidad de notificaciones, podrán promoverse hasta antes de que se cierre la instrucción del juicio. Así mismo, el propio Código Fiscal de la Federación, nos indica que cuando se promueva alguno de los incidentes analizados, el juicio se suspenderá en el principal, hasta que se dicte la resolución correspondiente.

Sin embargo, podemos decir que el proceso propiamente no se suspende, puesto que la tramitación del incidente forma parte del procedimiento mismo. Lo que seguramente intenta expresar la redacción de la norma marcada con el numeral 228 bis del Código Tributario Federal, es la de indicarnos que por razones lógico-jurídicas, se dará prioridad a la cuestión incidental, para posteriormente con

tinuar con la secuela procedimental.

3.3.3.6. Suspensión de la ejecución.

Si bien los incidentes anteriores comparten la cualidad señalada, durante el procedimiento contencioso administrativo pueden actualizarse otros no menos importantes para la defensa de las partes.

Uno de ellos lo constituye el incidente de suspensión de la ejecución, el cual es procedente en aquellos casos en que la autoridad ejecutora, niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución. Su promoción deberá hacerse ante el magistrado instructor que conozca o haya conocido del mismo asunto en primera instancia, acompañando copia de los documentos en que se haga constar el ofrecimiento y, en su caso, otorgamiento de la garantía, así como de la solicitud de suspensión solicitada ante la ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución. Con los mismos trámites, las autoridades fiscales podrán impugnar el otorgamiento de la suspensión, cuando no se ajuste a derecho.

Como se aprecia, este incidente se refiere a una característica elemental en cualquier sistema fiscal moderno: la inexecución de los actos administrativos impugnados, cuando se garantice el interés fiscal, satisfaciendo los requisitos respectivos.

Para ello, el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, nos señala con meridiana claridad:

"artículo 141.- Los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal en alguna de las formas siguientes:

I.- Depósito de dinero en las instituciones de crédito autorizadas para tal efecto.

II.- Prenda o hipoteca.

III.- Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y exclusión.

IV.- Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.

V.- Embargo en la vía administrativa.

La garantía deberá comprender, además de las contribuciones adeudadas actualizadas, los accesorios causados, así como de los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento. Al terminar este período y en tanto no se cubra el crédito, deberá actualizarse su importe cada año y ampliarse la garantía para que cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluso los correspondientes a los doce meses siguientes.

El reglamento de este Código establecerá los requisitos que deberán reunir las garantías. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que sean suficientes tanto en el momento de su aceptación como con posterioridad y, si no lo fueren, exigirá su ampliación o procederá al secuestro de otros bienes.

En ningún caso las autoridades fiscales podrán dispensar el otorgamiento de la garantía".

Haciendo un paréntesis en el tratamiento de este apartado, de bemos aclearar que el legislador, al utilizar de nueva cuenta el tér mino suspensión, alude a aquella etapa en la que no puede hacerse- efectivo determinado acto; es decir, el incidente de suspensión que analizamos, pretende evitar que se produzcan actos que menoscaben- la esfera jurídica del incidentista.

Este incidente puede promoverse hasta que se dicte sentencia- o resolución firme de la Sala Regional, de la Sala Superior o del- Tribunal Colegiado de Circuitos, en su caso. Mientras no se dicte - la misma, la Sala Regional podrá modificar o revocar el auto que - haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho super- veniente que lo justifique.

Su tramitación es la siguiente:

En el auto que admita el incidente, el magistrado instructor-ordenará correr traslado a la autoridad a quien se impute el acto, pidiéndole un informe que deberá rendir en un plazo de tres días.

Así mismo, podrá decretar la suspensión provisional de la eje- cución. Si la autoridad ejecutora no rinde el informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute el promovente, se tendrán por ciertos los hechos.

Dentro del plazo de cinco días, contados a partir de que haya recibido el informe o de que haya vencido el término para presen--

tarlo, la Sala dictará la resolución en la que se decrete o niegue la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución o decida sobre la admisión de la garantía ofrecida.

Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión o de admisión de la garantía, la Sala Regional declarará la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a la misma e impondrá a la autoridad renuente una multa de uno a tres tantos el salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes. En la misma medida, si el incidente es intentado por la autoridad, por haberse concedido indebidamente la suspensión, los lineamientos anteriormente señalados, son aplicables en lo conducente.

Para redondear el tema relativo a los incidentes que pueden concurrir en el procedimiento contencioso administrativo, es necesario referirnos al de objeción de autos y al de falsedad de documentos, que en forma un tanto relegada, prevé el Código Fiscal de la Federación.

El primero es procedente en contra de aquellos autos que admitan la demanda, la contestación, la intervención del tercero perjudicado o alguna prueba, mediante escrito que se presentará dentro del plazo de quince días contados a partir del siguiente en que haya surtido efectos el proveído que se objete. La cuestión se decidirá en la resolución que ponga fin al juicio o en la sentencia respectiva.

El segundo puede ser intentado cuando alguna de las partes sogtega la falsedad de un documento, incluyendo las promociones y actuaciones en juicio. Se puede hacer valer ante el magistrado instructor hasta antes del cierre de la instrucción del juicio; y la resolución que se dicte sobre la autenticidad del documento, será exclusivamente para los efectos del propio juicio.

Observamos que al referirse a los incidentes anteriores, el - Código Fiscal de la Federación opta por señalar tramitaciones especiales a cada uno de ellos -en particular a los de previo y especial pronunciamiento- no obstante, como medida de seguridad, el penúltimo párrafo del artículo 228 bis del ordenamiento que citamos, señala que:

"Si no está previsto algún trámite especial, los incidentes se substanciarán corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días. Con el escrito por el que se promueva el incidente o se desahogue el traslado concedido, se - ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas pericial y testimonial las reglas relativas al principal".

Así mismo, el Código Fiscal de la Federación, para garantizar la seriedad en la interposición de los incidentes y de esa forma - evitar posibles dilaciones en el juicio, contempla que cuando la - promoción de éstos sea frívola e improcedente, se impondrá a quien

lo promueva, una multa hasta de cincuenta veces el salario mínimo-general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

3.3.4. Pruebas.

Probar es producir un estado de certidumbre en la mente del órgano jurisdiccional, respecto a la existencia de un hecho; o de la verdad o falsedad de una proposición.

Por supuesto, existen innumerables definiciones sobre el tema, y más aún de la clasificación que pueden adoptar, pero no importando lo radical de la postura que pretenda esbozar una opinión al respecto, se llega a una conclusión muy semejante a la vertida en el párrafo anterior.

Por otra parte, por motivos didácticos se sostiene que las -- pruebas deben rendirse dentro del juicio y durante un período denominado precisamente probatorio (postura netamente procesal-civilista); pero tal principio tiene numerosas excepciones.

Respecto al procedimiento contencioso administrativo, las pruebas deben exhibirse en el momento mismo de presentar la demanda de nulidad correspondiente, so pena de tenerlas por no ofrecidas.

Sin embargo y porque la lógica jurídica así lo indica, las -- pruebas supervenientes pueden presentarse en todo tiempo, en tanto

no se haya dictado sentencia en el juicio, con la única salvedad - de que el magistrado instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

En este orden de ideas, a continuación analizaremos los pormenores de los diferentes medios probatorios que acepta el contencioso administrativo que se ventila en el Tribunal Fiscal de la Federación.

3.3.4.1. Tipos de Pruebas.

Como premisa general, partamos de la base de que en los juicios que se tramitan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, son admisibles toda clase de pruebas -excepción hecha- de la confesión de las autoridades, mediante la absolución de posiciones.

Ahora bien, por la naturaleza esencialmente escrita del procedimiento contencioso administrativo, las pruebas que con mayor frecuencia se ofrecen ante el citado tribunal, son de carácter documental, lo que en un momento determinado, facilita la tarea que tiene encomendada.

Tal circunstancia no es óbice para que a fin de que las partes puedan acreditar sus respectivas acciones y/o excepciones, se contemplen otros medios probatorios, a los cuales suscintamente haremos mención.

3.3.4.1.1. Confesional.

Por confesión entedemos el reconocimiento expreso o tácito que hace una de las partes, respecto a hechos que le son propios y que tienen relevancia con la controversia planteada y que por supuesto, le perjudican.

Como ha quedado señalado, la prueba confesional mediante absolución de posiciones, respecto a las autoridades, no está permitida en el procedimiento contencioso administrativo.

Pero ese presupuesto no impide que el Tribunal Fiscal de la Federación acepte la prueba confesional mediante medios diversos.

Así tenemos que, por un lado, de manera categórica la fracción I del artículo 234 del código tributario federal, nos indica que hrán prueba plena, la confesión expresa de las partes; y por otra, - aún de una forma muy sutil, se acepta en el artículo 212 del mismo ordenamiento, una forma de confesión tácita, la que se infiere del silencio que se produce cuando la contestación a la demanda se produce en forma extemporánea o no se refiere a todos los hechos que, de una manera precisa, impute el actor a su contraparte. Aunque merece aclararse que tal confesión puede quedar desvirtuada por las - pruebas rendidas o por hechos notorios que resulten en el desarrollo del procedimiento.

3.3.4.1.2. Pericial.

Esta prueba tiene su razón de ser cuando en un juicio son necesarios conocimientos especiales en alguna ciencia o arte, para poder resolver sobre la existencia de los hechos litigiosos.

Su desahogo es el siguiente:

En el auto que recaiga a la contestación de la demanda o de ampliación, se requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin causa justificada, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos legales, sólo se considerará el peritaje de la parte que haya cumplimentado el requerimiento.

El magistrado instructor del juicio, cuando a su consideración deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la misma, pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes y exigirles la práctica de nuevas diligencias, a efecto de encontrar la verdad legal.

En los acuerdos por los que se discierna a cada perito, el propio magistrado instructor le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su dictamen, con el apercibimiento de que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.

Antes de vencer los plazos anteriores, por una sola vez y por causa que lo justifique, las partes podrán solicitar la sustitución de su perito, señalando el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta. Sin embargo, la parte que haya sustituido a su perito, ya sea por no haber aceptado el cargo, o no reunir los requisitos legales, no podrá hacerlo en atención a este derecho.

El perito tercero será designado por la Sala del conocimiento de entre los que tenga adscritos en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje. En caso de que no hubiere perito adscrito en la materia, la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona que deba rendir dicho dictamen, debiendo las partes cubrir los honorarios correspondientes. Cuando haya lugar a designar perito tercero valuator, el nombramiento deberá recaer en una institución fiduciaria, a la cual las partes también cubrirán los honorarios respectivos.

3.3.4.1.3. Testimonial.

La prueba testimonial es la antítesis de la prueba confesional. En efecto, en tanto que la primera es rendida por una persona ajena a las partes y sobre la cual no producirán efectos jurídicos las declaraciones que se produzcan, la segunda tendrá que ser necesariamente vertida por una de las partes y los efectos procesales de su desahogo fatalmente incidirán sobre los intereses de quien la formule. Otra diferencia entre las citadas pruebas, la encontramos en el valor probatorio que la ley le otorga a cada una

de ellas: mientras la confesional, en su carácter de "reina de las pruebas", goza del grado de prueba plena, la testimonial está sujeta a la facultad discrecional de que goza el juzgador para valorarla.

Para desahogar la prueba testimonial, se requerirá a la ofe--
rente para que presente a los testigos y cuando ésta manifieste no
poder presentarlos, el magistrado instructor los citará para que -
comparezcan el día y hora que al efecto se señale.

De los testimonios se levantará acta pormenorizada y podrán -
series formuladas por el magistrado o por las partes aquellas pre-
guntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos
o persigan la aclaración de cualquier respuesta. Sin embargo, las
autoridades rendirán por escrito su testimonio, lo que se traduce-
en un privilegio para éstas.

3.3.4.1.4. Presuncional.

Caravantes (58) nos dice acerca de la presunción que ésta se-
compone de la preposición prae y el verbo sunco, que significan to
mar anticipadamente, toda vez que por las presunciones se deduce -
un juicio u opinión de las cosas y de los hechos, antes que éstos-
se nos muestren o aparezcan por si mismos.

En otras palabras, tenemos que las presunciones son la conse-

(58) Cit. por Eduardo Pallares. Op. cit. p. 617

de ellas: mientras la confesional, en su carácter de "reina de las pruebas", goza del grado de prueba plena, la testimonial está sujeta a la facultad discrecional de que goza el juzgador para valorar la.

Para desahogar la prueba testimonial, se requerirá a la ofe--
rente para que presente a los testigos y cuando ésta manifieste no
poder presentarlos, el magistrado instructor los citará para que -
comparezcan el día y hora que al efecto se señale.

De los testimonios se levantará acta pormenorizada y podrán -
serles formuladas por el magistrado o por las partes aquellas pre-
guntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos
o persigan la aclaración de cualquier respuesta. Sin embargo, las
autoridades rendirán por escrito su testimonio, lo que se traduce-
en un privilegio para éstas.

3.3.4.1.4. Presuncional.

Caravantes (58) nos dice acerca de la presunción que ésta se-
compone de la preposición prae y el verbo sunco, que significan to
mar anticipadamente, toda vez que por las presunciones se deduce -
un juicio u opinión de las cosas y de los hechos, antes que éstos-
se nos muestren o aparezcan por si mismos.

En otras palabras, tenemos que las presunciones son la conse-

(58) Cit. por Eduardo Pallares. Op. cit. p. 617

cuencia que la ley o el juzgador obtienen de un hecho conocido para comprobar la existencia de otro desconocido.

"No pocos [doctrinarios opinan] que las presunciones no constituyen verdaderos medios de prueba, sino simplemente [una oportunidad] que el legislador pone en juego para exonerar a una de las partes de la carga de la prueba e imponérsela a otra". (59)

Es más, algunos tratadistas estiman que las presunciones (al menos una parte de ellas), no persiguen una función probatoria, y si una sustantiva.

Ahora bien, las presunciones pueden clasificarse en:

a).- Legales.

b).- Humanas.

Las presunciones legales pueden a su vez, subdividirse en absolutas o *juris et de jure* (de derecho y por derecho) y relativas o *juris tantum*; y son aquellas que la propia ley establece.

En contraposición, la presuncional humana es la que formula - el juez, fundándose en hechos probados en el juicio.

Las presunciones *juris et de jure* no admiten prueba en contra

(59) Id.

rio (pláñese en lo resuelto por sentencia ejecutoria: constituye una presunción legal que no admite prueba en contrario); mientras que las juris tantum, así como las humanas sí (el que posee un bien tiene a su favor la presunción de ser propietario del mismo; presunción que puede ser desvirtuada por prueba en contrario).

Si bien hemos señalado que probar es producir en la mente del juzgador un estado de certidumbre respecto a la existencia de un hecho, o de la verdad o falsedad de una proposición, parecería que todas las pruebas consideradas, son en realidad presunciones.

Sin embargo, existe en matiz distintivo entre los diversos medios probatorios y las presunciones: los primeros producen certidumbre, en tanto que las segundas se limitan a engendrar una simple posibilidad respecto a la existencia del hecho que se trata de probar. Por ello, es indispensable para que las presunciones actúen en el juicio, que se pruebe plenamente el hecho sobre el cual descansan.

3.3.4.1.5. Documental.

En términos generales, documento es todo aquello que nos proporciona información.

No obstante, formalmente no es correcto utilizar el vocablo documento a las fotografías, discos, películas, que si bien son medios probatorios, no entrañan en sí mismos, las características de los documentos: escritura y medio donde plasmarla.

Aún así, los documentos abarcan una amplia gama de grupos, pero nosotros nos limitaremos a estudiar una sola clase: públicos y privados.

Tenemos pues que un documento público es aquel que con las formalidades necesarias, es expedido por un funcionario público en -- ejercicio de sus funciones o por un funcionario dotado de fe pública; por exclusión, un documento será privado, cuando no reúna alguna de las características anteriores.

En relación con los documentos públicos que las partes pretenden ofrecer como prueba en el procedimiento contencioso administrativo, estimamos pertinente transcribir lo preceptuado en el numeral 233 del Código Fiscal de la Federación.

"artículo 233.- A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad las copias de los documentos que les soliciten; si no cumpliera con esa obligación la parte interesada solicitará al magistrado instructor que requiera a los - omisos.

Cuando sin causa justificada la autoridad demandada no expida las copias de los documentos ofrecidos por el demandante para probar los hechos imputados a aquélla y siempre que los documentos solicitados hubieran sido identificados con toda precisión tanto en sus características como en su contenido, se - presumirán ciertos los hechos que pretenda probar con esos do

cumentos.

En los casos en que la autoridad no sea parte, el magistrado-instructor podrá hacer valer como medida de apremio la imposición de multas de hasta el monto del equivalente al salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, elevado al trimestre, a los funcionarios omisos. Cuando se soliciten copias de documentos que no puedan proporcionarse en la práctica administrativa normal, las autoridades podrán solicitar un plazo adicional para hacer las diligencias extraordinarias que el caso amerite y si al cabo de éstas no se localizan, el magistrado instructor podrá considerar que se está en presencia de omisión por causa justificada".

Esta es la panorámica global de los diferentes medios probatorios que admite el procedimiento que se ventila en el Tribunal Fiscal de la Federación; mas por la importancia que supone la búsqueda de la verdad legal, el magistrado instructor del juicio respectivo, está facultado para acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos e inclusive para ordenar la práctica de cualquier diligencia encaminada a dicho fin.

3.3.4.2. Valoración de las Pruebas.

Las pruebas gozan de diferentes grados de valor en una escala de eficacia probatoria. Es decir, la certeza que provocan en el ánimo del juzgador, de ninguna manera es uniforme.

Habrán medios probatorios que indubitablemente conduzcan a inclinar la balanza de la justicia hacia alguna de las partes, en tanto que otras podrían ser insuficientes para acreditar los argumentos aducidos.

En el procedimiento contencioso administrativo el fenómeno -- descrito no es la excepción y así tenemos que el Código Fiscal de la Federación nos indica:

"artículo 234.- La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las siguientes disposiciones:

I.- Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos; pero, si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas.

II.- El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas quedará a la prudente apreciación de la Sala.

Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presun-

ciones formadas, la Sala adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia".

Como apreciamos, el Tribunal Fiscal de la Federación adopta un sistema de prueba tasada, otorgándole diferente eficacia probatoria a las ofrecidas en su oportunidad por las partes; aunque en el último párrafo de la norma transcrita, otorga cierta libertad a la Sala correspondiente, a efecto de que pueda desempeñar con prestancia la tarea que tiene encomendada: resolver la litis planteada.

3.3.4.3. Cierre de la Instrucción.

El cierre de la instrucción es el acto procesal mediante el cual finaliza la etapa en que las partes expusieron las probanzas y argumentos respectivos para acreditar las acciones y/o excepciones intentadas en el juicio.

Actualizándose se está en aptitud de dictar la resolución o sentencia definitiva correspondiente. Aquí conviene señalar que previamente a este acto, existe un momento procesal -en cierta medida soslayado- a través del cual las partes pueden puntualizar sus pretensiones.

En efecto, antes del cierre de la instrucción, las partes gozan de un período denominado "alegatos", en el cual pueden, a manera de corolario, sintetizar su actuación en el procedimiento, pro-

curando hacer énfasis en los razonamiento expuestos y demeritando los de la contraparte.

Sobre el particular, el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación señala:

"artículo 235.- El magistrado instructor, diez días después - de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vancer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa".

3.3.5. Sentencia.

La sentencia constituye el cenit de todo procedimiento. Mediante ella, el órgano jurisdiccional decide el fondo mismo del litigio que ha sido sometido a su conocimiento.

"Podemos señalar 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 consideren idóneas y de demostrarle la aplicabilidad de la norma abstracta por ellos invocada, al caso concreto, han agotado su actividad; las partes han satisfecho las actividades que son necesarias para la consecución del fin que persiguen o sea la prestación de la actividad jurisdiccional, para que el Estado declare los intereses protegidos por el derecho objetivo.

Surge entonces la obligación para el Estado, de realizar el acto en que concentra su función jurisdiccional: la sentencia". (60)

En este sentido, en el procedimiento contencioso administrativo, la sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se hubiere cerrado la instrucción del juicio.

Para este efecto, el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a dicho acto procesal.

Dado que la sentencia debe ser dictada por mayoría de votos, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota en contra del proyecto o formular voto particular razonado, que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

Mas si fuera el proyecto del magistrado instructor el que no

(60) Joaquín Cervantes Montenegro. Op. cit. p. 111

aprobasen los otros magistrados integrantes de la Sala, el primero de los nombrados tiene la obligación de engrosar el fallo con los argumentos de la mayoría y su proyecto podrá quedar como voto particular.

Con motivo de ser una institución formal, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación deben fundarse en derecho y examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

En este mismo orden de ideas, cuando en la demanda de nulidad se hagan valer diversos conceptos a manera de agravios, por omisión de formalidades o violaciones de procedimiento, la sentencia o resolución de la Sala deberá examinar y resolver cada uno, aun cuando considere fundado alguno de ellos. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios del procedimiento, la misma deberá indicar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Sin embargo, la primera parte del párrafo anterior se contrapone con el texto de la jurisprudencia número 68 del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual a la fecha es invocada por varias ponencias de las Salas Regionales que conforman a éste, haciendo nugatorio el lineamiento citado. El texto de la jurisprudencia aludida, es del tenor siguiente:

"JURISPRUDENCIA No. 68

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS).

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL.- CASO EN EL QUE NO CONTRA---
 VIENEN LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 229 DEL CODIGO FISCAL DE-
 LA FEDERACION.- Si bien es cierto que las Salas del Tribunal-
 deben examinar todos los puntos controvertidos de la resolu-
 ción impugnada, de la demanda y de la contestación de acuerdo
 con lo dispuesto por el artículo 229 del Código Fiscal de la
 Federación, también lo es que pueden abstenerse de estudiar -
 todas las cuestiones planteadas cuando encuentren un concepto -
 de anulación fundado y suficiente para declarar la nulidad de
 la resolución impugnada, pues siendo así resultaría innecesario
 analizar las demás argumentaciones de la actora y de la -
 demandada, ya que cualquiera que fuera el resultado de ese eg-
 tudio, en nada variaría la anterior conclusión".

(TEXTO APROBADO EN SESION DE 28 DE OCTUBRE DE 1980)

RTFF 2ª EPOCA, AÑO III, Nº 13 A 15, JUL-DIC/1980, P. 113

Por otra parte, las Salas Regionales del Tribunal gozan de la
 facultad de poder corregir los errores que adviertan en la cita de
 los preceptos que se consideren violados, debiendo examinar en su-
 conjunto, los agravios y causales de ilegalidad, así como los de-
 más razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efec-
 tivamente planteada; pero sin que tal suplencia de la queja llegue
 al extremo de cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la -
 contestación. Tan lo es así que éstas no podrán anular o modifi-
 car los actos de las autoridades administrativas no impugnados de-
 una manera expresa en la demanda.

Con la finalidad de que el inter que va del cierre de la instrucción a la formulación del proyecto de sentencia o al pronunciamiento de ésta misma, no sea eterno, las partes gozan de la figura de la formulación de excitativa de justicia.

Esta será procedente si el magistrado instructor no formula el proyecto respectivo dentro del plazo de cuarenta y cinco días - señalado en líneas anteriores; o bien, en el supuesto de que a pesar de existir dicho proyecto, no se haya dictado la sentencia respectiva.

En el primer supuesto, recibida la excitativa de justicia por el Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, solicitará informe al magistrado instructor que corresponda, quien deberá rendirlo en el plazo de cinco días. El Presidente dará cuenta a su vez, a la Sala Superior y si ésta encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de quince días para que el magistrado formule el proyecto respectivo. Si el mismo no cumpliere -- con dicha obligación, será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Para la segunda hipótesis, el informe a que se refiere el párrafo anterior, se pedirá al Presidente de la Sala Regional respectiva, para que lo rinda en el plazo de tres días y se dará cuenta a la Sala Superior, la que en caso de considerar fundada la excitativa, concederá un plazo de diez días a la Sala Regional para que dicte sentencia y si ésta no lo hace, se podrá sustituir a los ma-

gistrados renuentes. Si un magistrado hubiera sido sustituido en dos ocasiones por virtud de los supuestos anteriores, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, podrá poner el hecho en conocimiento del Presidente de la República.

Una vez que se está en aptitud de emitir la sentencia respectiva, analicemos el sentido que ésta puede adoptar:

- a).- Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- b).- Declarar la nulidad de la resolución impugnada; y
- c).- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

El sentido de la sentencia plasmado en el inciso a), implica que el Tribunal Fiscal de la Federación no ha encontrado vicios en la resolución impugnada en su oportunidad, lo que significa que expresamente reconoce el apego a derecho de ésta.

Por el contrario, la sentencia dictada en términos de los incisos b) y c), nos indica que en el caso se han actualizado los -- presupuestos o causales de anulación establecidas en el artículo - 238 del Código Fiscal de la Federación, mismo que señala:

"artículo 238.- Se declarará que una resolución administrativa

es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causas:

I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III.- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

V.- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades".

Retomando los pormenores del sentido que pueden asumir las -- sentencias que se dicten en el procedimiento contencioso administrativo, tenemos que si éstas obligan a la autoridad que se señaló como demandada a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, se tendrá que cumplir con lo mandado en un plazo de cuatro meses, aún cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 del código tributario federal, el cual hace alusión a la

caducidad en el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales.

Así mismo, el Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que se emita nueva resolución cuando se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, y en su caso V, del artículo 238 - anteriormente transcrito. Por exclusión, cuando la declaratoria de nulidad sea dictada en apego a lo dispuesto en las fracciones I y IV de la norma en cita, estaremos en presencia de la denominada -- "nulidad lisa y llana".

A pesar de que los lineamientos anteriores se encuentran contemplados en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, - estimamos pertinente transcribir la jurisprudencia 210 del Tribunal Fiscal, pues complementa a la perfección los pormenores en estudio; así pues tenemos:

JURISPRUDENCIA No. 210

3014.- PROCESAL (SENTENCIAS)

NULIDAD PARA DETERMINADOS EFECTOS.- LOS ARTICULOS 238 y 239- DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN VIGOR NO LIMITAN LOS CASOS EN QUE LA SENTENCIA DEFINITIVA PUEDE DICTARSE EN ESA FORMA.- El artículo 239 del Código Fiscal de la Federación en vigor establece en su fracción III, en su primera parte, que la sentencia definitiva podrá declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar -

con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplir, sin limitar los casos en que la sentencia puede dictarse en esta forma, y el último párrafo del mismo precepto - tampoco es limitativo, sino simplemente señala que en los supuestos previstos en las fracciones II, III y V del artículo 238 se deberá declarar la nulidad para el efecto de que se -- emita nueva resolución, lo cual no excluye que este mismo tipo de nulidad pueda decretarse en otros casos, si así procede". (TEXTO APROBADO EN SESION DE 17 DE ABRIL DE 1985)

RTFF 2A EPOCA, AÑO VI, No. 64, ABRIL 1985, P. 792

Hemos señalado en apartados anteriores (vid. infra p. 102), que en la búsqueda para encontrar los mecanismos necesarios para garantizar la plena ejecución de las resoluciones de los tribunales, el Recurso de Queja contemplado en el artículo 239 TER, del Código -- Fiscal de la Federación, constituye un paso trascendental en la Jugticia Administrativa mexicana.

En tal virtud, a continuación transcribiremos el texto de la - norma aludida; a saber:

"artículo 239 TER.- En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala Regional que instruyó en primera instancia el juicio en que se dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

I.- Procederá contra la indebida repetición de un acto o reso

lución anulado; así como cuando en el acto o resolución emitido para cumplimentar una sentencia, se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento. No procederá respecto de actos negativos de la autoridad administrativa.

II.- Se interpondrá por escrito ante el magistrado que actuó como instructor, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acto o resolución que la provoca. En dicho escrito se expresarán 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.

El magistrado instructor pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o resolución que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado instructor dará cuenta a la Sala, la que resolverá dentro de cinco días.

III.- En caso de que haya repetición del acto anulado, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos el acto repetido, y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente, y la Sala impondrá a éste una multa hasta de noventa veces el salario mínimo general diario vigente-

en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

IV.- Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos el acto o resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos, precisados en la sentencia, -- conforme a los cuales deberá cumplir.

V.- Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la -- oficina ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144.

A quien promueva una queja frívola e improcedente se le impondrá una multa hasta de noventa veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al -- Distrito Federal".

Sin embargo, y aún cuando la creación del recurso de queja es loable, la última decena de palabras que el legislador incluyó en la fracción I de la norma transcrita, significan un freno en la -- ejecución de las sentencias pronunciadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.

En efecto, dado que el recurso no es procedente respecto a los negativos de la autoridad, cuando ésta omite cumplimentar el mandato expreso del Tribunal, el gobernado se ve obligado a ejercitar -- o acudir al juicio de garantías, en búsqueda de que su interés jurídico sea respetado.

Naturalmente, el que el particular tenga que promover un nuevo juicio, para hacer valer derechos que ya le fueron reconocidos, no habla bien del "Estado de Derecho" en que vivimos; y aunque la regla general no es la conducta rebelde de la autoridad administrativa, la carga de trabajo en las diferentes Dependencias del Ejecutivo Federal, más de una vez origina que transcurra el plazo de -- cuatro meses a que se refiere el segundo párrafo de la Fracción III del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, sin que la -- sentencia del Tribunal haya sido cumplimentada.

Ejemplifica a la perfección a los argumentos anteriores, el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, mismo que aparece publicado en el Informe de Labores correspondiente al año de 1976, Tercera Parte, página 236 y cuyo texto dice:

"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL.- CONSTITUYE EL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO.- El incumplimiento de una sentencia dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación constituye en sí misma el acto reclamado para los efectos del juicio de garantías y no una apreciación valorativa de dicho acto".

3.3.6. Cómputo de los Términos.

Para que comience a correr algún término, es menester que previamente haya surtido efectos la notificación de la diligencia correspondiente. Ahora bien, las notificaciones que se practiquen -

dentro del procedimiento contencioso administrativo, surten efectos el día hábil siguiente a aquél en que se hubiere hecho.

Por eso, no debe extrañarnos que las reglas para el cómputo de los plazos sean las siguientes:

"artículo 258.- El cómputo de los plazos se sujetará a las reglas siguientes:

I.- Empezarán a correr a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación.

II.- Si están fijados en días, se computarán sólo los hábiles entendiéndose por éstos aquéllos en que se encuentren abiertas al público las oficinas de las Salas del Tribunal Fiscal durante el horario normal de labores. La existencia de personal de guardia no habilita los días en que se suspendan las labores.

III.- Si están señalados en períodos o tienen una fecha determinada para su extinción, se comprenderán los días inhábiles; no obstante, si el último día de plazo o la fecha determinada es inhábil, el término se prorrogará hasta el siguiente día hábil.

IV.- Cuando los plazos se fijen por mes o por año, sin especificar que sean de calendario se entenderán en el primer caso que el plazo vence el mismo día del mes de calendario posterior a aquél en que se inició y en el segundo caso, el término vencerá el mismo día del siguiente año de calendario a aquél en que se inició. Cuando no exista el mismo día en los

plazos que se fijan por mes, éste se prorrogará hasta el primer día hábil del siguiente mes de calendario".

Habría que ser cuidadoso al respecto, pues como el Tribunal Fiscal de la Federación es una institución autónoma, los días considerados inhábiles por algún otro Tribunal, podrían no coincidir y -- por ende no ser obligatorio su acatamiento para el órgano jurisdiccional en estudio.

Al menos así lo ha determinado el Tercer Tribunal Colegiado - en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el criterio que aparece publicado a fojas 103 del Informe correspondiente al año - de 1989, Tercera Parte, Volumen I, mismo que a la letra dice:

"ACUERDOS DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE, A QUIENES OBLIGAN.- Cuando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declara inhábil determinado día, el mismo no debe computarse para la presentación de la demanda de amparo; pero dicho acuerdo sólo obliga a los integrantes del Poder Judicial Federal, - mas no a las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, por ser éste un organismo fiscal autónomo, en los términos del artículo 1º de la Ley Orgánica. Consecuentemente, la Sala responsable no estaba obligada a descontar el indicado día, al - computar el término que conforme a los artículos 107 y 258 -- del Código Fiscal de la Federación, tenía la ahora quejosa, - para la presentación de su demanda de anulación.

Amparo directo 2203/88. Compañía Operadora de Teatros, S.A. 24 de enero de 1989.- Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor.- Secretaria: Atzimba Martínez Nolasco".

3.3.7. La Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Etimológicamente, jurisprudencia es una voz derivada de las raíces latinas jus y prudentia; que significan derecho y pericia, moderación, prudencia. Luego, la jurisprudencia es un concepto que denota conocimiento del derecho.

Por supuesto, estamos en presencia de un vocablo archicuestionado por grandes tratadistas del Derecho, con acepciones tan variadas como Ciencia del Derecho; conjunto de criterios judiciales importantes; conjunto de opiniones formuladas por grandes jurisconsultos, etc.

No obstante, a nosotros únicamente nos interesa tratar aquella connotación que distingue a la jurisprudencia como el conjunto de tesis o consideraciones jurídicas reiteradas, uniformes e ininterrumpidas, emanadas de la interpretación e integración de las normas legales, mediante las cuales se fija en forma abstracta e impersonal, la manera en que ha de entenderse un precepto.

Pues bien, a lo largo de la vida del Tribunal Fiscal de la Federación, podemos apreciar tres grandes etapas: de 1936 a 1978; de 1978 a 1988 y de 1988 a la fecha, a lo largo de las cuales los supuestos para crear la jurisprudencia del tribunal, han sufrido cambios notables.

El más reciente de éstos acaeció el día 5 de enero de 1988, -

fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el - Decreto por medio del cual se reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Así tenemos que el órgano facultado para establecer jurisprudencia es la Sala Superior del Tribunal, en términos del artículo- 261 del primero de los cuerpos citados y 15 fracción I del segundo de ellos, de acuerdo a los siguientes supuestos:

a).- Cuando al recibir la sentencia de alguna de las Salas Regionales -en la que se dejó de aplicar determinado precedente- deba decidirse cuál es el que prevalecerá, adquiriendo es ese instante el carácter de jurisprudencia.

b).- En aquellos casos en que se pone en conocimiento de la - Sala superior, la contradicción de sentencias originada por dos tesis contradictorias entre sí.

c).- Cuando al resolver los juicios con características especiales a que se refiere el artículo 239 BIS del Código Fiscal de - la Federación, sustente la misma tesis en tres resoluciones no interrumpidas por otra en contrario.

No debemos pasar inadvertido que en los tres incisos anotados, la tesis jurisprudencial correspondiente, debe apegarse a la jurisprudencia que, en su caso, hayan formulado los tribunales del Poder

Judicial de la Federación.

Aquí cabría hacer un paréntesis en el tratamiento de este -- apartado, ya que la subordinación que el Tribunal Fiscal de la Federación debe guardar respecto a las jurisprudencias del Poder Judicial Federal, de cierta forma se contrapone a la libertad que -- tiene para declarar los días en que se suspenderán las labores en sus instalaciones.

De hecho, gran parte de los doctrinarios nacionales, han estimado que las reformas de 1988, apartan al Tribunal Fiscal de la Federación de la ruta del contencioso administrativo francés, para -- inclinarlo al régimen jurídico norteamericano, de competencia exclusiva de los tribunales judiciales. (61)

Así mismo, con el Decreto de reformas aludido, se suprimió el recurso que se contenía en los artículos 245 a 247 del Código de -- la materia, el cual tenía por objeto proporcionar un medio de defensa en contra de aquellas resoluciones o sentencias violatorias de la jurisprudencia del tribunal; para crearse en su lugar un control por parte de la Sala Superior hacia las Salas Regionales, al respecto, pues de confirmarse el incumplimiento de alguna Sala Regional a acatar determinada jurisprudencia, se apercibirá a los magistrados que hayan votado a favor en la resolución o sentencia y, de reincidir se les aplicará la sanción administrativa que corres-

(61) vid. Alfonso Cortina Gutiérrez. La vertiente de la Justicia Administrativa Federal de 1936 a 1990. Una opinión so-

da, en los términos de la Ley de la materia.

Por último, dado que el Derecho no es un concepto que permanezca inmutable, es por lo que está previsto que la jurisprudencia del Tribunal pueda ser modificada, cuando haya razones que así lo justifiquen. En cuanto al instrumento de difusión de las tesis de jurisprudencia, es decir, la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, sólo expresaremos que en la misma se publicarán, entre -- otras cosas, las tesis de jurisprudencia del propio tribunal, como las de la Corte y las de los Tribunales Colegiados de Circuito, -- así como los criterios que constituyan precedente; todo esto con -- estricto apego a lo establecido en el Acuerdo G/13/88, emitido por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión -- de 19 de enero de 1988.

CAPITULO IV

EL SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PROMOVIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

4.1. Definición de Sobreseimiento.

Hemos analizado en capítulos anteriores la evolución que ha sufrido el Tribunal Fiscal de la Federación en su función de dirimir las controversias administrativas que en su momento le sean -- planteadas; así como la secuela procedimental que se lleva a cabo en su seno para alcanzar un fin natural: la sentencia.

Mas ¿es menester que todos los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación tengan que agotar fatalmente -- cada uno de los eslabones de la cadena procedimental?

La respuesta a tal pregunta es una negación categórica, pues como veremos a lo largo del presente capítulo, en la estructura -- del procedimiento contencioso administrativo, existe una figura ju rídica que, con su actualización, impide la culminación natural -- apuntada.

Tal figura recibe el nombre de "sobreseimiento" y la cual mar ca la esencia misma de la presente investigación.

Así, sin más preámbulo, iniciaremos este capítulo señalando -- las notas características acerca de la definición en turno.

Pues bien, a decir de Alfredo Borboa Reyes (62) 'la palabra - sobreseimiento es de origen español, aunque esté compuesta de raíces latinas.

El sustantivo sobreseimiento proviene del verbo sobreseer.

Etimológicamente, sobreseer se deriva de la locución latina - formada por la preposición latina *super* que quiere decir sobre y - del infinitivo *sedere* que significa sentarse, posarse, estar quieto, detenerse. Por consiguiente, sobreseer es lo mismo que sentar se sobre; y sobreseimiento, es la acción y el efecto de sobreseer'.

Esta figura tuvo su origen en la rama del derecho procesal penal, de donde pasó a la legislación de amparo, con las consiguientes deformaciones.

En efecto, en materia procesal penal la figura del sobreseimiento indicaba, según Gómez de la Serna y Montalván (63) 'la cesación definitiva o temporal de las actuaciones judiciales que se siguen por la perpetración de un delito'.

En ese mismo contexto, Ortiz de Zúñiga (64) opina que 'el sobreseimiento constituye una terminación irregular o intempestiva -

(62) Cit. por Eduardo Pallares. Op. cit. p. 131

(63) Ibid. p. 129

(64) Id.

del juicio criminal o bien, una suspensión de actuaciones'.

Para Pina (65) 'el sobreseimiento es el acto de desistir por resolución del tribunal que había de dictar la de fondo, de un -- procedimiento criminal en que procediera pronunciar sentencia, -- por concurrir en él alguno de los supuestos admitidos en la ley - como motivos determinantes de esta decisión'.

En su adopción a la legislación de amparo, la palabra sobreseimiento es utilizada por vez primera en la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo del 20 de enero de 1869; más es la Ley Reglamentaria de dicha materia del 14 de diciembre de 1882 cuando se utiliza como figura procedimental, encuadrando en el artículo 35 los casos en que ésta procedía.

Ahora bien, por lo que respecta al procedimiento contencioso-administrativo, conviene destacar que el legislador acoge los lineamientos trazados para el sobreseimiento en el juicio de amparo y los traslada a nuestra materia, por lo que no es de extrañar que exista cierto paralelismo al respecto.

En estas condiciones tenemos que el sobreseimiento del juicio contencioso administrativo es aquella figura jurídica (género próximo), que impide que se produzca por parte del tribunal, la decisión de fondo respecto a la litis planteada en su oportunidad (pri

(65) Id.

mera diferencia específica), por la actualización de causales pre-establecidas (segunda diferencia específica) y las cuales producen efectos tan variados (tercera diferencia específica) como el de -- afectar de nulidad las actuaciones practicadas (y por ende volver las cosas al estado que tenían antes de promover la demanda respectiva); o bien el reconocer de manera indirecta las pretensiones -- del actor.

4.2. Tipos de Sobreseimiento.

Esencialmente, el sobreseimiento del juicio contencioso administrativo es de una sola especie; sin embargo, para el tratamiento de este apartado, nos permitimos clasificarlo en total y parcial, ello atendiendo a su efecto inmediato sobre el juicio que en su oportunidad se hubiere intentado.

Lo anterior encuentra apoyo en el último renglón del artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, mismo que indica:

"El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial".

4.2.1. Total.

Respecto a este tipo de sobreseimiento podemos indicar que es el que con mayor frecuencia se presenta cuando la figura que estudiamos se actualiza.

En efecto, la idea general de interponer un juicio, un recur-

so o en general cualquier medio de defensa, nos indica que existe un conflicto entre dos partes respecto a una determinada pretensión.

Así, por ejemplo, se demanda la nulidad de determinada multa administrativa; se impugna la destitución de un servidor público - específico; se controvierte el fincamiento de determinadas cuotas obrero-patronales, etc.

Como observamos, la materia del litigio, en la mayoría de los casos, es cuantitativamente hablando, singular. Por consiguiente, si la figura del sobreseimiento se actualiza en el juicio respectivo intentado, en el que la litis la constituya una pretensión singular, la consecuencia lógica será que el juicio en su totalidad - se vea afectado, impidiéndose la decisión en cuanto al fondo del asunto planteado.

4.2.2. Parcial.

Por el contrario, podría suceder que el particular, en una sola demanda de nulidad, impugnara dos o más resoluciones.

En ese supuesto, la pretensión ya no sería singular, sino plural. Ahora bien, con tal proceder pueden ocurrir diferentes circunstancias en torno a los actos que se combate.

Así, podría suceder que respecto a alguno de ellos se actualizara determinada causal de improcedencia que hiciera imposible la-

decisión de fondo respecto a él; pero sin llegar al extremo de afectar al diverso acto que conjuntamente se controvierte.

Veamos un ejemplo: a la Compañía "X" le son impuestas mediante las resoluciones 001 y 002, de fechas 30 de abril de 1991 y 6 de mayo de ese mismo año, dos multas administrativas que ascienden a la cantidad de \$300,000.00 y \$400,000.00, respectivamente, por violaciones a la Ley Federal del Trabajo.

Dicha Compañía, por conducto de persona autorizada, comparece ante el Tribunal Fiscal de la Federación e impugna, en una sola -- promoción, ambas multas; narrando los hechos, ofreciendo las probanzas pertinentes y esgrimiendo los agravios específicos que, en su concepto demuestran la ilegalidad de las resoluciones emitidas.

Si respecto a los actos que se impugnan no se actualiza causal de sobreseimiento, el Tribunal Fiscal de la Federación, previo el agotamiento del procedimiento contencioso administrativo, dictará la resolución que en derecho corresponda.

Hasta aquí no hay problema, pues la litis planteada fue resuelta en su oportunidad, mas ¿que sucedería si respecto a alguna de las resoluciones impugnadas se actualizara determinada causal de sobreseimiento?

Indudablemente, respecto a la resolución afectada con tal peculiaridad (piénsese por ejemplo que a la fecha en que se presentó

la demanda de nulidad, la resolución 001 era extemporánea), no podría dictarse la resolución de fondo conducente; más tal efectación no llega a un grado tal de impedir que respecto a la resolución 002 se dicte la sentencia correspondiente.

El ejemplo anterior es en extremo burdo, pero ejemplifica a la perfección el sobreseimiento del juicio contencioso administrativo.

4.3. Procedencia del Sobreseimiento.

Es momento de referirnos a las causales específicas que dan pauta a que la figura del sobreseimiento se actualice en el procedimiento contencioso administrativo.

Por supuesto, cada una de ellas obedece a presupuestos lógicos que la cotidianidad ha ido incorporando a la cultura jurídica.

Así, por ejemplo en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, pilar del Tribunal Fiscal de la Federación, no existía un apartado referente al sobreseimiento del juicio, limitándose a señalar en sus artículos 17 y 38 lo siguiente:

"artículo 17.- Los Magistrados de las Salas se turnarán semanalmente para el ejercicio de las siguientes facultades:

I.- omisis.

II.- omisis.

III.- Sobreseer en los juicios en casos de desistimiento del-

actor o de revocación administrativa de la resolución impugnada, siempre que, en este último supuesto, la resolución no ha ya dado nacimiento a derecho en favor de alguna de las partes".

En tanto, el artículo 38 de la citada Ley disponía:

"artículo 38.- El demandado deberá expresar también en su contestación, los hechos y las consideraciones que a su juicio:

- a).- Impidan que se emita una resolución en cuanto al fondo; o
- b).- Demuestren que no ha nacido o que se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda".

Por su parte, el primer Código Fiscal de la Federación de --- nuestro país (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 1938), repetía la fórmula anterior, solamente que en los numerales 163 y 185, respectivamente.

Es en el Código Fiscal de 1967 en donde se dedica un apartado especial para las causales de improcedencia y sobreseimiento del procedimiento contencioso.

En efecto, la Sección IV, del Capítulo II, del Título Cuarto de dicho ordenamiento disponía:

"SECCION IV

De los casos de improcedencia y del sobreseimiento

artículo 190.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal Fis

cal:

I.- Contra resoluciones o actos que no afecten los intereses-jurídicos del actor;

II.- Contra resoluciones o actos que sean materia de otro juicio que se encuentre pendiente de resolución ante el Tribunal Fiscal, o que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el mismo Tribunal, siempre que hubiere identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones -- alegadas sean diversas;

III.- Contra resoluciones o actos consentidos, expresa o tácitamente, entendiéndose por estos últimos aquellos contra los que no se promovió el juicio dentro de los plazos señalados -- en este Código;

IV.- Contra las resoluciones o actos respecto de los cuales -- conceda este Código o la ley fiscal especial, algún recurso, -- medio de defensa ante las autoridades administrativas, o deban ser revisadas de oficio, por virtud del cual puedan ser -- modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte interesada no la hubiese hecho valer oportunamente. No operará esta causa de improcedencia cuando las disposiciones respectivas declaren expresamente que es optativa la interposición de algún recurso o medio de defensa ante las autoridades administrativas;

V.- Contra las resoluciones o actos administrativos que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial;

VI.- Contra de ordenamientos que dan normas o instrucciones -- de carácter general y abstracto sin haber sido aplicados concretamente al promovente;

VII.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o el acto impugnado.

VIII.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código o de las leyes fiscales especiales".

Mientras que el artículo 191 disponía:

"artículo 191.- Procede el sobreesimiento del juicio:

I.- Cuando el demandante desista del juicio.

II.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniese alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

III.- En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo".

Si bien los presupuestos anteriores continúan medularmente vigentes en el más reciente Código Fiscal de la Federación, que data de 1981 (excepción hecha de las normas relativas al procedimiento contencioso administrativo, las cuales entraron en vigor a partir de 1983), no debe extrañarnos que por ser una materia eminentemente dinámica, en el transcurso del tiempo hayan sufrido alteración, hasta llegar a las normas que a continuación trataremos de explicar.

4.3.1. Por desistimiento.

La fracción I del artículo 203 del Código Fiscal de la Federa-

ción en vigor dispone:

"artículo 203.- Procede el sobreseimiento:

I.- Por desistimiento del demandante."

Esta causal de sobreseimiento es una constante desde el antecedente primigenio del Tribunal Fiscal de la Federación; es decir, de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, en los Códigos Fiscales de 1938 y 1967.

De hecho, es unánimemente reconocida por los ordenamientos locales del país y a fin de verificar lo anterior señalaremos:

a).- La fracción I del artículo 72 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dispone que --- "Procede el sobreseimiento del juicio: I.- Cuando el demandante desista del juicio;"

b).- La fracción I del artículo 39 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato señala: "Procede el sobreseimiento del Juicio: I.- Cuando el actor se desista de la demanda;"

c).- La fracción I del artículo 167 del Código Fiscal del Estado de Sonora reza: "Procede el sobreseimiento del juicio: I.- -- Cuando el demandante se desista del juicio;"

La razón es por demás notoria: si el promovente de un juicio-

se desiste del mismo, no hay razón para que éste llegue a su fin - natural, dado que tal proceder obedece a su muy particular interés.

Ahora bien, si por desistimiento en general entendemos la renuncia de la parte actora a los actos procesales o a su pretensión litigiosa, estamos obligados a señalar las siguientes características:

a).- Únicamente pueden desistirse las personas que sean titulares del derecho de acción o siendo representantes legales o convencionales de éstos, estén autorizados para hacerlo.

b).- El desistimiento debe ser expreso, puro y simple.

c).- Existen dos tipos principales de desistimiento: de la -- instancia (o también llamado de la demanda), y de la acción.

d).- Sus efectos son:

d').- Si se trata del desistimiento de la demanda, se produce la renuncia de los actos procesales realizados, ya que iniciada la acción, lo único que ocurre es que se suspende el procedimiento, - por convenir al interés del demandante su abandono, para conservar un derecho y dejar subsistente la posibilidad de exigirlo en un -- nuevo proceso, con elementos distintos. En otras palabras, el desistimiento de la instancia implica la renuncia de los actos del - proceso y deja subsistente la pretensión del actor, pero siempre - que lo admita el demandado. En estos casos, las cosas vuelven al-

estado que tenfan antes de la presentación de la demanda, pero -- quien se desiste está obligado a pagar a la contra parte las costas y los daños y perjuicio que se causaren, salvo convenio en -- contrario.

d'').- El desistimiento de la acción extingue la relación jurídica-procesal, porque quien lo hace deja sin efecto legal su propósito inicial. Desistida la acción y aceptada la circunstancia de abandonar los medios necesarios de obtener determinados efectos al momento de que deba dictarse sentencia, el resultado produce la inexistencia del juicio y la situación legal se retrotrae al estado en que se encontraban las cosas antes de iniciarse el pleito.

Conviene aclarar que para que proceda el desistimiento de la acción, no es necesario el consentimiento del demandado, en base al principio de que no puede procederse más allá de las pretensiones del interesado. Por ello estamos en presencia de un desistimiento cuyos efectos son totales, en tanto que el desistimiento de la demanda produce un efecto más limitado, pues cabe la posibilidad de un nuevo juicio.

Con esta panorámica y trasladando estos conceptos al contenido administrativo, tenemos que en la fracción I del artículo -- 203 del Código en cita, existe una laguna jurídica, pues en ella -- no se especifica a cuál especie de desistimiento se refiere.

Sin embargo, consideramos que en la fracción aludida, el le--

gisador quiso referirse al desistimiento de la acción, en virtud de que cuando el gobernado promueve un juicio, a través de él está ejercitando determinadas acciones, las cuales requieren la intervención del juzgador para ser reconocidas.

Luego, si la última parte del artículo 203 indicado se refiere al sobreseimiento del juicio, es lógico que al desistimos de éste, nos desistimos a la par de la acción intentada.

El anterior silogismo es por demás rudimentario, pero sirve para dar una respuesta viable a tal interrogante.

Ahora, estimamos que la redacción de la fracción en estudio no puede referirse al desistimiento de la instancia, por la simple y sencilla razón de que como ha quedado apuntado en párrafos anteriores, tal desistimiento acepta la posibilidad de intentar un nuevo juicio, lo que se contrapone diametralmente con uno de los efectos de la resolución de sobreseimiento: el adquirir el carácter de cosa juzgada.

4.3.2. Por actualización de causal de improcedencia.

Esta es la causa más frecuente por la que la figura del sobreseimiento se presenta en el procedimiento contencioso administrativo.

Y esto es así debido a que se abre una posibilidad de más de-

una veintena de presupuestos de actualización.

Así tenemos que la fracción II del artículo en cita señala:

"artículo 203.- Procede el sobreseimiento:

I.- omisis.

II.- Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el artículo anterior".

Por lo que a continuación nos avocaremos al estudio de los diferentes motivos de improcedencia del juicio contencioso administrativo.

a).- La primera fracción del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, indica que el juicio es improcedente cuando no se afecten los intereses jurídicos del demandante.

Por principio, tenemos que en materia procesal, el interés jurídico es la pretensión que se tiene de acudir a los tribunales para hacer efectivo un derecho que se estima violado.

En este contexto, "no debe confundirse el interés jurídico -- procesal con la noción de interés en el litigio, pues ésta última se refiere al derecho sustantivo que se pretende salvaguardar mediante el proceso. En cambio, el interés procesal no es otra cosa que la necesidad de recurrir a los órganos jurisdiccionales para -

proteger el derecho sustantivo que es materia del litigio". (62)

También es necesario hacer notar y distinguir la acepción más amplia de interés jurídico, pues ésta hace alusión a un significado propio de la Filosofía del Derecho y sobre la cual inciden diversas corrientes, todas ellas vinculadas con los fines que el derecho persigue.

Desde ese punto de vista, el interés se ve vinculado con los fines del derecho, pues una de las funciones primordiales de éste "es la de proteger los intereses que tienden a satisfacer las necesidades fundamentales de los individuos y grupos sociales. Por esta razón, el contenido de las normas jurídicas se integra por facultades y derechos concedidos a las personas que representan estos intereses; de esta manera se tutalan las aspiraciones legítimas de los miembros de una comunidad; asimismo, el derecho se propone eliminar el uso de la fuerza de las relaciones sociales y, -- por lo tanto, en las normas que lo contienen se establecen mecanismos y procedimientos para resolver pacíficamente los conflictos de intereses que se producen en el seno de una sociedad. Estos mecanismos y procedimientos impiden que las partes en un conflicto resuelvan sus diferencias recurriendo a la violencia.

Ahora bien, las normas jurídicas inspiradas en un criterio --

(62) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, 4 ed. Ed. Porrúa y UNAM, México, - 1991 (c 1991) p. 1777.

axiológico señalan cuales son los intereses que merecen protección y los jerarquizan, asignando a cada uno de ellos distintos grados de prioridad. Esta jerarquización tiene gran importancia, pues -- existen situaciones que se caracterizan por el conflicto de dos o más intereses igualmente tutelados por el Derecho, y en estos casos es necesario dilucidar cuál es el interés que debe ser satisfecho primeramente". (63)

Retomando la acepción procesalista de interés jurídico, tenemos que éste se ve limitado por diferentes circunstancias.

Por ejemplo, si bien la acepción de referencia implica la necesidad de acudir a los tribunales para lograr la tutela del derecho motivo del litigio, no menos es que los tribunales no deben -- ocuparse de demandas temerarias e inclusive innecesarias; asimismo, el interés jurídico es la medida de la acción y en donde no -- hay interés no hay acción; y de la misma manera, quien tiene interés jurídico debe acreditar estar legitimado para actuar en juicio, conforme a las reglas de la personalidad.

A continuación nos permitimos transcribir un criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en -- torno a esta causal de improcedencia:

"SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO.- PROCEDE CUANDO LA RESOLUCION IMPUGNADA NO AFECTA LOS INTERESES JURIDICOS DEL ACTOR.- Cuando --

la resolución impugnada está dirigida a una persona o empresa diferente a la que interpuso el juicio de nulidad, tal acto no le afecta su interés jurídico, razón por la cual no procede el juicio de nulidad en su contra, por lo que debe sobreseerse el juicio que se intenta, conforme a lo dispuesto por los artículos 202, fracción I, y 203, fracciones II y V del Código Fiscal de la Federación.

Revisión.- No. 67/85.- Resuelta en sesión de 2 de mayo de 1989 por mayoría de 4 votos a favor y 3 en contra.- Magistrado Instructor: Armando Díaz Olivares.- Secretaria: Lic. Isabel Gómez Velázquez.

RTFF 3ª EPOCA, AÑO II, Nº. 17, MAYO 1989, P. 19".

b).- El segundo supuesto de improcedencia del juicio promovido ante el Tribunal Fiscal de la Federación señala:

"Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho tribunal".

A su vez, esta causal de improcedencia abre las puertas a diez supuestos diferentes. En efecto, la fracción II del artículo 202 del Código de la materia, a contrario sensu, nos indica que el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación será procedente cuando corresponda a dicho tribunal conocer de tal impugnación.

Ahora bien, el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, mismo que ha sido transcrito con anterioridad (vid. supra p. 90), nos indica en sus diez fracciones en qué

casos es competente por materia dicho Tribunal Fiscal.

De ahí que si el acto o resolución que se pretende combatir - no tipifica alguno de los supuestos referidos, estaremos en presencia de la causal de improcedencia comentada y en virtud de ésta, - del sobreseimiento del juicio.

c).- La causal de improcedencia plasmada en la fracción III - del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, dispone:

"Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas".

Esta causal de improcedencia es llamada por el maestro Ignacio Burgoa "por razón de cosa juzgada", en la cual hay el mismo sujeto activo, el mismo sujeto pasivo y la misma causa petendi (64), y su razón de ser estriba en que una vez que se ha emitido el fallo correspondiente de un juicio, no puede repetirse la demanda.

Como vemos, la excepción res judicata extingue la acción que se pretende ejercitar en el segundo juicio que se hubiere intentado y al igual que sucede con la excepción de litispendencia-- que será motivo de análisis más adelante (vid. infra p.186), hay - dos razones principales en las cuales se fundamenta.

(64) El Juicio de Amparo. Op. cit. p. 464

a).- En atención al principio de economía procesal, que exige que se eviten dos procesos sobre el mismo litigio.

b).- En la necesidad de evitar dos sentencias respecto a una misma pretensión y que en momento dado pudieran resultar hasta contradictorias.

Juventino V. Castro (65), al comentar la fracción IV del artículo 73 de la Ley de Amparo, homóloga del supuesto que nos ocupa, comparte el razonamiento anterior; sin embargo transcribe una ejecutoria de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aunque un poco añeja (data de 1946), nos parece oportuno no transcribir:

'Aún cuando los mismos actos reclamados hayan sido anteriormente impugnados en otro amparo, promovido también contra las mismas autoridades responsables, esta circunstancia no constituye una causa de improcedencia, si en el primer amparo no se entró al estudio de la constitucionalidad de esos actos, como cuando se resuelve con una sentencia de sobreseimiento, ya -- que esta sentencia no puede tener la naturaleza jurídica de ser definitiva y el quejoso puede solicitar nuevamente el amparo de la Justicia Federal'.

En tal virtud, consideramos un poco incierta la fracción de -

(65) Garantías y Amparo. Sed. Ed. Porrúa, México, 1986 (c 1986)
p. 359

improcedencia que estudiamos, pues en ella se habla de actos que - hubieran sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal; dejando dudas a nuestro parecer respecto a si los actos o resoluciones impugnadas que hayan dado lugar a una resolución de sobreseimiento por parte del Tribunal Fiscal de la Federación, pueden ser combatidos por segunda vez ante dicho tribunal.

De esta forma, cabría la posibilidad de añadir a la redacción de la fracción III del artículo 202, del código tributario federal la palabra "resolución", para diferenciarla de la sentencia de fondo, tal y como acontece en el artículo 248 del mismo cuerpo legal: ("las resoluciones de las Salas regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad (...)", y de esa forma evitar la posible confusión de conceptos.

No obstante, en la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Jalisco, no hay tal compaginación de criterios, pues en su artículo 28 se dispone:

"artículo 28.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, contra los actos:
 III.- Que hayan sido materia de sentencia de fondo pronunciada por el Tribunal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas".

Lo anterior implica que un acto que haya sido materia de so-

breseimiento por dicho tribunal, pueda ser demandado nuevamente ante él, pues la redacción anterior así parece indicarlo.

Ahora bien, si lo que se pretende es agilizar, simplificar y en fin hacer expedita la impartición de justicia, no debe interpretarse que sólo los actos que hayan sido materia de sentencia dictada por el Tribunal Fiscal, están vedados para ser objeto de un nuevo juicio de anulación, pues podría suceder que el segundo juicio volviera a sobreseerse (por alguna causa distinta), lo que posibilitaría la oportunidad de volver a demandar nuevamente, y así infinitamente.

Por ello, la palabra sentencia utilizada en la fracción a comento, debe ser interpretada en su sentido más lato; equivalente a fallo o resolución -sin importar que sea de fondo o no- para estar acorde con la política de simplificación y modernidad que la justicia administrativa requiere.

Por otra parte, tanto el particular como la autoridad demandada se encuentran facultados para combatir aquellas resoluciones -- que decreten o nieguen sobreseimientos; según el caso, mediante -- juicio de garantías o recurso de revisión fiscal, por lo que sus derechos en ningún momento se verían restringidos.

d).- La fracción IV del artículo 202 del ordenamiento en cita, señala:

"Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose

que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos que señala este Código".

Dicho supuesto merece las siguientes consideraciones:

a).- La primera parte de esta fracción se refiere a que hay consentimiento cuando no se promueve algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas.

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación, por conducto del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ha interpretado la fracción IV del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, en relación con la VI del mismo precepto y del 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en los siguientes términos:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS, DEBEN ESTAR ESTABLECIDOS EN LAS LEYES.- INTERPRETACION DE LOS ARTICULOS 23, FRACCION VI DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y 202 FRACCION IV DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.- Al exigir el legislador, en la fracción IV, del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación que el juicio de nulidad debe ser sobreseído por improcedente, en virtud de que no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o porque no se interpuso algún recurso, según la fracción VI, debe entenderse que se refiere a aquellos medios de defensa o

recursos administrativos establecidos en leyes en sentido formal, es decir, la expresión: "en los términos de las leyes", - ha de interpretarse estrictamente: actos jurídicos generales y abstractos emitidos por el Congreso de la Unión; ya que sólo puede ser obligatoria la interposición de un recurso si éste se encuentra previsto en una ley formal, pero no en un reglamento de ejecución, que son los que tienen como finalidad detallar y aclarar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y que el Titular del Poder Ejecutivo emite con fundamento en el artículo 89 fracción I de la Carta Magna, pues si la ley formal no previene un recurso administrativo, el reglamento que se expida para detallarla no puede establecerlo y si lo establece, debe entenderse como opcional, para el afectado, ya que de otra suerte implicaría la creación de medios de defensa no instituidos por la ley que se reglamenta, restringiéndose indebidamente, los medios de impugnación que otorgan otros ordenamientos jurídicos de mayor jerarquía, como lo es, en nuestro caso, el Código Fiscal de la Federación.

Jer. T.C. del 1er. C.- Informe 1988, 3ª P., Vol. I, p 133".

b).- En tanto, el segundo supuesto de esta fracción se refiere a que hay consentimiento cuando no se promovió juicio ante el Tribunal Fiscal, en los plazos que señala el código de la materia.

Tal hipótesis ha sido estudiada al hacer mención a los plazos que se tienen para acudir ante el Tribunal Fiscal en búsqueda de justicia, por lo que nos remitimos integralmente a tal apartado (vid. supra p. 102).

En todo caso, para ambos supuestos existe como requisito esencial, el que el consentimiento sea tácito; es decir, que el promovente no hubiera hecho uso oportunamente de los medios de defensa con que cuenta para encontrar el efecto deseado.

Sin embargo, es necesario resaltar la necesidad de que el acto o resolución que sea susceptible de ser combatido o consentido, deba notificarse personalmente y cumplir con los requisitos respectivos tal diligencia, para estar en aptitud de hablar de un acto de afectación consentido.

Para reforzar el argumento anterior, a continuación transcribiremos un criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal -- Fiscal de la Federación, en torno a los párrafos anteriores:

"NOTIFICACION DE ACTOS SUSCEPTIBLES DE CONSENTIRSE O COMBATIRSE.- DEBE SER PERSONAL Y CUMPLIRSE RIGUROSAMENTE LOS REQUISITOS QUE ESTABLECE LA LEY.- Cuando la autoridad administrativa emite un acto susceptible de consentirse o combatirse por el particular a quien afecta, se le debe notificar personalmente y cumplirse con los requisitos que la ley establece, pues sólo de ese modo existirá prueba fehaciente de que la notificación se practicó legalmente. Dichos requisitos fáciles de -- cumplir por la autoridad, implicán, por una parte actuar según las situaciones a las que se enfrente el notificador y, -- por otra, hacer constar en el documento que al efecto se le -- vante, las circunstancias precisas que hubieran acaecido, pues

las mismas sólo se pueden conocer por ese medio, en el que el notificador, con fe pública, hace constar lo que sucedió.

Revisión N° 1447/87.- Resuelta en sesión de 4 de mayo de 1988, por unanimidad de 9 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretario: Lic. Adalberto G. Salgado B."

e).- En la fracción V del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, se recoge la excepción de litispendencia; tal supuesto ordena:

"Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio tribunal".

Al respecto, el maestro Eduardo Pallares (66) sostiene que litispendencia es el estado del litigio que se encuentra pendiente de resolución ante un tribunal; es decir, el estado del juicio del que ya conocen los tribunales y no ha sido resuelto por sentencia ejecutoria.

Apreciamos que con el fenómeno de la litispendencia, hay una tramitación simultánea de juicios, en los que coexisten los elementos esenciales de los mismos.

Es muy importante hacer notar la diferencia que existe entre-

(66) Diccionario de Derecho Procesal Civil, Op. cit., p. 553

la fracción V del artículo 202 del código tributario federal, con la hipótesis prevista en la fracción VII del mismo precepto, en relación con el 219 del referido código, pues existe similitud entre las mismas.

En efecto, en la fracción VII de la norma multicitada, tenemos que se hace alusión al fenómeno de la conexidad, misma (la fracción) que nos remite al artículo 219 del código de la materia, el cual prevé la acumulación de los juicios intentados.

Ahora bien, el primero de los supuestos contenidos en el artículo 219 ("que las partes sean las mismas y se invoquen idénticos-agravios"), pudiera, en un momento dado, parecer una réplica de la hipótesis contenida en la fracción que estudiamos; máxime la definición tradicional que sobre litispendencia apuntamos; sin embargo, analizando con detenimiento ambas hipótesis, encontramos en ellas mismas su diferencia: la improcedencia contemplada en la fracción V del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación se refiere a la duplicidad de impugnaciones respecto a un acto determinado; entanto, la improcedencia por conexidad (fracción VII), se presenta cuando se impugnan actos diferentes o más propiamente dicho, cuando al menos uno de los elementos esenciales de la relación jurídica procesal es disímbolo en los juicios.

f).- La fracción VI del artículo 202 del Código Fiscal Federal reza:

"Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de-

defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea op-
tativa".

Esta fracción, se encuentra íntimamente relacionada con el último párrafo del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y en ambos supuestos podemos apreciar que se recoge el principio de definitividad como requisito sine qua non - para la procedencia del juicio.

Sobre el particular, nos parece acertado transcribir el si-
guiente criterio:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS, EXCEPCION AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD CUANDO DICHOS MEDIOS DE DEFENSA SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO ADMINISTRATIVO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA.- ARTICULO 23 DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- En atención al criterio de definitividad contenido en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, como condición para hacer del conocimiento de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación una causa de anulación en contra de resoluciones de índole administrativa, es menester ineludible que contra las mismas no haya otro medio de defensa en favor de los particulares que pueda modificar, confirmar o revocar el acto cuya nulidad se demanda o que, habiéndolo, éste sea de ejercicio opcional para los afectados. Dichos medios de defensa o recursos administrativos son los distintos procedimientos estable-

cidos en ley para obtener que la administración, en sede administrativa, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque. Una de las características principales de tales medios de impugnación lo constituye el hecho de que su existencia se encuentre específicamente determinada en una ley, condición de eficacia para que su observancia vincule a los gobernados, de ahí que no habrá recurso administrativo sin ley que lo autorice. Acorde a los lineamientos que sobre esta particular cuestión ha establecido la legislación positiva mexicana (verbigracia, el texto de la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, acorde al inciso b) de la fracción V del artículo 107 constitucional), cuando el invocado numeral reputa como resoluciones definitivas a aquéllas que no admitan ya recurso administrativo alguno o que, existiendo éste, sea optativo para el particular interponerlo o no, significa indudablemente que ese medio de defensa ha de estar contenido, precisamente, en un ordenamiento general, imperativo y abstracto, formal y materialmente legislativo, es decir, en una ley emanada del Congreso de la Unión, así, y sólo así, habrá de ser obligatoria su interposición como condición previa para acceder al conocimiento de una causa propuesta ante las Salas Regionales que integran el Tribunal Fiscal de la Federación. Lo anterior no viene a significar, de ningún modo que, indiscriminadamente, todos los recursos ordinarios o medios de defensa contenidos en los diversos reglamentos administrativos carezcan de obligatoriedad respecto de su interposición previa al juicio de nulidad, o en su caso, al juicio de garantías, pues dicha ca-

racterística cobrará vigencia cuando sea precisamente la ley reglamentada aquel ordenamiento que contemple su existencia y no, cuando es un reglamento administrativo el que a título propio, establece la procedencia de un recurso administrativo cuando la ley que reglamenta, en dicha materia ni en ninguna otra, prevé la existencia, genérica o detallada, de medios ordinarios de defensa en manos de los particulares afectados por la aplicación de sus disposiciones, como condiciones previas al ejercicio de la acción de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. La potestad reglamentaria que deriva de la fracción I del artículo 89 de la Constitución de la República, conferida al Titular del Ejecutivo Federal, otorga la facultad a dicho órgano para que, en el mejor proveer en la esfera administrativa al cumplimiento de las leyes, dicte aquellas normas que faciliten a los particulares la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas (características de la ley), las que en nuestro sistema jurídico toman el nombre de reglamentos administrativos, teniendo como límites naturales, específicamente, los mismos de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, no estando entonces permitido que a través de la facultad reglamentaria, una disposición de esa naturaleza otorgue mayores alcances o imponga distintas limitantes que la propia ley que ha de reglamentar, por ejemplo, creando un recurso administrativo -- cuando la ley que reglamenta nada previene al respecto.

3er. T.C. del 1er. C.- Informe 1988, P., Vol., I, p. 135".

El Tribunal Fiscal de la Federación comparte el mismo razonamiento sobre la definitividad del acto materia de juicio; sin embargo, en una jurisprudencia reciente, se hace una interpretación sui generis del concepto "opcionalidad", que nos parece necesario comentar; tal jurisprudencia es del tenor siguiente:

"JURISPRUDENCIA No. A-13

2009.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (RECURSO DE REVOCACION)
 RECURSO DE REVOCACION PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- OPCIONALIDAD DE SU INTERPOSICION.- De conformidad con lo dispuesto por los artículos 70 y 71 de la ley en cita, las resoluciones emitidas por el superior jerárquico del servidor público que impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por éste mediante recurso de revocación, ante la propia autoridad o a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que la connotación de la palabra "podrán" utilizada en el mencionado artículo 71, debe ser considerada como la facultad o poder o posibilidad del sujeto para hacer o dejar de hacer alguna cosa, es decir, dicha acepción lleva implícita la noción de opcionalidad; en consecuencia, no procede decretar el sobreseimiento del juicio por no haberse agotado el recurso de referencia, en virtud de no actualizarse el supuesto jurídico de improcedencia previsto en el artículo 202, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación.

CONTRADICCIÓN DE PRECEDENTES 6/90. JUICIOS 6696/89 y 7214/88,
RESUELTA EN SESIÓN DE 25 DE SEPTIEMBRE DE 1990.

RTFF 3ª EPOCA, AÑO III, Nº 33, SEPTIEMBRE 1990, P. 9".

Ahora bien, en nuestra opinión la palabra "podrán" no significa, contrario a la apreciación de la Sala Superior del Tribunal -- Fiscal de la Federación, el que el particular esté en posibilidad de elegir cuál de los dos medios de defensa citados prefiere ejercitar; sino simple y llanamente y como lo reconoce la Sala Superior, el particular tiene la facultad de hacer o dejar de hacer de terminado acto (en este caso, impugnar la sanción respectiva).

Esto se torna más claro, si consideramos que en lugar de utilizar la palabra "podrán", en la redacción del artículo 71 de la ley a que hace referencia la jurisprudencia transcrita ("Las resoluciones que dicte el superior jerárquico en las que imponga sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante recurso de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida"), el legislador hubiera utilizado la palabra "deberán", pues en ese sentido, todas las sanciones tendrían que ser fatalmente recurridas y en caso de no hacerlo, se estaría incumpliendo flagrantemente tal norma.

El supuesto obligaría a todo servidor a impugnar la sanción respectiva, aún en contra de su voluntad.

Es por lo anterior que en nuestra opinión, la palabra "opcionalidad" debe ser interpretada simplemente como una facultad de elegir entre más de un camino posible.

De tal suerte que no debe dejar lugar a dudas para la interposición del medio de defensa correspondiente, el que éste sea optativo o no.

Un buen ejemplo de lo anterior se presenta en el artículo 120 del Código Fiscal de la Federación, el cual indica:

"artículo 120.- La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación. El de oposición al procedimiento administrativo de ejecución deberá agotarse previamente a la promoción del juicio ante dicho Tribunal.

Cuando un recurso se interponga ante autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará a la que sea competente".

Aquí notamos la verdadera dimensión de la opcionalidad (y también la ausencia y posterior aplicación, respectivamente, de las palabras "podrán" y "deberán"); hipótesis que a manera de ejemplo, refuerzan nuestra opinión al respecto.

g).- La causal de improcedencia prevista en la fracción VII - del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, es la siguiente:

"Conexos a otros que hayan sido impugnados por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurran las causas de acumulación previstas en el artículo 219 de este Código".

Retomando los argumentos vertidos en torno a los conceptos de cosa juzgada; litispendencia y primordialmente al incidente de acumulación, tenemos un magnífico panorama para distinguir las sutiles diferencias que entre ellos existen, en relación con la conexidad de los juicios.

Sólo bastaría esbozar un concepto en torno a este último concepto. Así pues, tenemos que la conexidad es el fenómeno que se presenta cuando respecto a un acto o resolución que se combate, se ejercita un diverso medio de defensa, tendiente a impugnar a aquéllos, ya sea en sí mismos considerados o en alguna parte o producto de los mismos.

Una explicación más clara, la obtendremos citando las diferencias entre ellos:

a).- Cosa juzgada y conexidad.- Mientras que en la excepción -- de cosa juzgada, el primero de los juicios ha sido materia de sentencia, en el fenómeno de la conexidad ambos juicios se encuentran sub judice (pues de no ser así, el más reciente tendría que ser suspendido hasta en tanto se resuelva el más antiguo).

b).- Litispendencia y conexidad.- Si bien ambos juicios se encuentran sub judice, en la litispendencia los elementos de la relación procesal son idénticos: el mismo actor, demandado y acto o resolución impugnados; en tanto, en la conexidad, por lo menos uno de ellos es diferente.

c).- Incidente de acumulación y conexidad.- La excepción de conexidad es la causa y al propiciarse o actualizarse ésta, la consecuencia lógica será la acumulación de los juicios intentados.

Como observamos, los supuestos anteriores exigen la existencia de cuando menos dos juicios; y según las características de éstos, se irán perfilando las diferentes hipótesis que comentamos.

No está por demás señalar la siguiente jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, pues ella ejemplifica a la perfección el fenómeno que analizamos:

"JURISPRUDENCIA A-6

3007.- PROCESAL (NEGATIVA FICTA)

NEGATIVA FICTA Y RESOLUCION EXPRESA.- SON ACUMULABLES.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 219, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, procede la acumulación de dos o más juicios en los casos en que las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios. En efecto, si después de haberse configurado la resolución negativa ficta, la autoridad demandada dicta resolución expresa, la demanda de esta última tiene que ser acumulada al primer juicio, ya que tanto -

la negativa ficta como la resolución expresa, derivan del mismo recurso administrativo en que se recurre la multa impuesta a la actora, actualizándose de esta forma los supuestos del citado precepto.

CONTRADICCIÓN DE SENTENCIAS 1/88.- JUICIOS DE NULIDAD 6153/87 y 2573/86.- APROBADA EN SESIÓN DE 27 DE JUNIO DE 1989, POR UNANIMIDAD DE 7 VOTOS.- MAGISTRADO PONENTE: LIC. ARMANDO DÍAZ OLIVAREZ.- SECRETARIA: LIC. ISABEL GÓMEZ VELÁZQUEZ.
RTFF 3ª EPOCA, AÑO II, Nº 19, JULIO 1989, P. 9".

h).- La fracción VIII del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación contempla:

"Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial".

La anterior causa de improcedencia viene a demostrar la separación que existe entre la Justicia Administrativa y el Poder Judicial en nuestro país.

En efecto, la connotación órgano jurisdiccional puede entenderse lato o estricto sensu.

Así, órgano jurisdiccional lato sensu será aquél que pueda -- aplicar consecuencias de derecho a casos concretos. En tanto, la acepción estricto sensu implica que dicho órgano debe encuadrar en el Poder Judicial, según el tradicional principio de división de poderes.

De ahí que contemos con órganos que sin estar formalmente adscritos al Poder Judicial, puedan aplicar consecuencias de derecho a los casos que se ventilen ante ellos.

Más aún, dentro de éstos órganos típicamente administrativos, encontramos a los "contenciosos administrativos" y a los administrativos llanamente.

Un ejemplo de los primeros lo sería el propio Tribunal Fiscal de la Federación, en tanto que de los segundos, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es un buen exponente.

Al existir la separación apuntada, es lógico que si un acto o resolución fue combatido en un procedimiento judicial, no podrá ser impugnado posteriormente vía contenciosa administrativa.

Ejemplifiquemos esto de la siguiente manera:

Supongamos que un particular se ve afectado por una resolución en la que se hubiere impuesto una multa por violaciones a la Ley Federal del Trabajo. Generalmente, el medio idóneo para combatirla sería a través del juicio de anulación ante el Tribunal Fiscal de la Federación, con fundamento en la fracción III del artículo 23 de la Ley Orgánica de dicho tribunal.

Pero si en el caso concreto el gobernado estimara que la multa impuesta tiene como antecedente una visita de inspección en la cual el visitador sólo mostró la orden de comisión, mas no hizo en

trega material de la misma, fundamentándose en consecuencia, en que el artículo 17 del Reglamento para la Inspección Federal del Trabajo es inconstitucional, el camino apropiado para tal impugnación, - sería por conducto del llamado juicio de amparo indirecto, en los términos correspondientes de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

Luego, de interponer tal juicio de garantías, resultaría indig^ucutible que un juicio de anulación en contra de la resolución en la cual se le multó, se tornaría improcedente.

Por ello, maestros tan distinguidos como el propio Acosta Romero, han sostenido que debe o por una parte dotarse de mayores facultades a los tribunales contencioso administrativos y a la par "de saparecer" el amparo en materia administrativa; o bien, desapare--cer los tribunales contencioso administrativos y continuar con esa magnífica institución mexicana para combatir los actos ilegales de la autoridad: el amparo.

i).- En la fracción IX del artículo de referencia, se indica:

"Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente".

Este supuesto retoma la incompetencia natural del Tribunal -- Fiscal de la Federación para conocer la constitucionalidad de leyes y reglamentos.

Tal incompetencia ha sido acogida en la siguiente jurisprudencia:

"JURISPRUDENCIA N° 258

3001.- PROCESAL (COMPETENCIA DEL TRIBUNAL)

COMPETENCIA.- EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION CARECE DE ELLA PARA RESOLVER CONTROVERSIAS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES, REGLAMENTOS O DECRETOS.- Conforme a lo previsto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo los tribunales del Poder Judicial Federal pueden analizar y resolver las controversias sobre la constitucionalidad de leyes o reglamentos, razón por la cual este Tribunal Fiscal de la Federación, carece de competencia para ello.

(TEXTO APROBADO EN SESION DE 20 DE MARZO DE 1986)

RTFF 2ª EPOCA, AÑO VIII, N° 81, SEPTIEMBRE 1986, P. 178".

No obstante, el que el Tribunal Fiscal de la Federación carezca de facultades en tal sentido, no impide que pueda examinar la constitucionalidad de un acto administrativo.

Tal sentir se plasma en el criterio que a continuación transcribimos:

"TRIBUNAL FISCAL.- FACULTADES DEL, PARA EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO.- Las autoridades gubernamentales deben cumplir las formalidades esenciales del pro-

cedimiento, aunque las mismas no estén prevenidas en la ley - secundaria, y no siempre resulta indispensable atacar la inconstitucionalidad de una ley, dado que, como lo ha resuelto esta Suprema Corte de Justicia, no obstante que el Tribunal Fiscal de la Federación no está facultado para declarar la inconstitucionalidad de una ley, tal tesis no impide que el propio Tribunal sea competente para examinar y decidir si se ajusta o no a la Carta Magna un acto administrativo que no tiene los caracteres de una ley.

Revisión Fiscal 315/61.- Hoteles Nacionales, S.A., Abril 5 de 1968, 5 votos.- Ponente: Ministro Jorge Iñarritu.- Segunda Sala, Sexta Epoca, Volumen CXXX, Tercera Parte, P. 80".

En efecto, acorde con el criterio anterior, tenemos que el principio de legalidad es tan importante en nuestro país, que está elevado a rango constitucional; por eso, cuando se combate un acto o resolución tachados de ilegales, aunque no lo desearamos estaríamos impugnando su constitucionalidad.

En este contexto, cuando el gobernado, vía contenciosa administrativa, impugna un acto o resolución por transgredir los artículos 14 y 16 constitucionales, es evidente que el Tribunal está examinando, si bien indirectamente, la constitucionalidad de éstos, a título de causa de anulación.

Merece un comentario especial, la investigación realizada por el maestro Horacio Aguilar Alvarez y de Alba, pues en ella se sin-

tetiza un proyecto del insigne jurista Gabino Fraga, en su calidad de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y cuyos rasgos principales son los siguientes:

'La Jurisprudencia establecida sobre la materia sostiene (...) que en los Recursos ordinarios no se pueden plantear cuestiones que versen sobre la inconstitucionalidad de las leyes, pues este linaje de problemas sólo puede ser tratado en el juicio de garantías. Esta Sala considera errónea la jurisprudencia anterior y estima que debe ser modificada. (...) formando pues ésta (la constitución) el régimen jurídico primario de la actividad de los órganos constitucionales, es evidente que, para su propia actuación, cada uno de esos órganos debe afrontar y decidir en primer término, las cuestiones de interpretación a que dan lugar los textos legales de la Constitución que interesan al ejercicio de sus facultades, pues de otro modo sería imposible la actuación normal de dichos órganos (...).

Es por lo mismo indispensable demostrar que la facultad otorgada al Poder Judicial en los términos de los artículos citados no está en contraposición con la obligación de los demás poderes públicos de ajustarse en todo caso y preferentemente a la Constitución (...).

[De ahí que] cuando las normas jurídicas no se cumplan voluntariamente, no se respeten o se controvierta su validez; es decir, en los casos excepcionales dentro de la vida jurídica de un Estado, se hace necesaria la existencia de otro poder que obligue a los demás al cumplimiento de las normas que han-

dejado de aplicar (...).

[Por ello, la] enumeración con que se inicia el precepto (artículo 133 constitucional) no hace sino una aplicación del -- principio de la superioridad jerárquica de la Constitución; -- reconociendo a ésta como superior a las leyes federales, entre ellas las que tienen que aplicar el Tribunal Fiscal, pues to que para que formen parte de la ley suprema necesitan emanar de aquéllas; es decir, tener su fuente en la Constitu--- ción (...).

Todas las consideraciones que preceden demuestran la necesi-- dad de modificar la tesis que hasta época reciente vino sus-- tentando la Suprema Corte y que coincide con la que el Tribu-- nal Fiscal ha sostenido sobre la imposibilidad de que autori-- dades diversas al Poder Judicial y éstas fuera de la vía de -- amparo, conozcan y decidan cuestiones de constitucionalidad -- de las leyes ordinarias (...)' (67)

El propio maestro Aguilar Alvarez, al comentar el diverso pro-- yecto presentado por el Ministro Huitrón y Aguado a la considera-- ción del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el día 27 de octubre de 1970, nos proporciona la suerte que corrió el pro-- yecto sustentado por Gabino Fraga:

'[La tesis] que se ha dado en llamar "tesis Fraga", que fue de-- sechada por la mayoría de los integrantes de la Suprema Corte--

(67) pass. El Amparo contra Leyes. Ed. Trillas, México, 1990 - (c 1990) p. 90-93.

de Justicia, cuando fue planteada en el año de 1942 por el ministro Gabino Fraga, respecto que el Tribunal Fiscal de la Federación podía calificar la constitucionalidad de las leyes. Ahora bien, es verdad que a primera impresión el citado artículo 133 constitucional parece significar que en los jueces ordinarios y aun cualquiera autoridad que de acuerdo con el diverso artículo 128 constitucional, deben protestar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes que de ellas emanan y están facultadas para juzgar sobre la constitucionalidad de las leyes que deben aplicar, pero no es el artículo 133 constitucional el que deba ser aplicado en tales casos, sino el 103 de la Carta Magna, que atribuye esa competencia al Poder Judicial Federal, a través del juicio de Amparo, según lo ha asentado ya este Tribunal en Pleno en la tesis jurisprudencial número 27, de la Primera parte del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, publicado en 1965 (...). En realidad la tesis de referencia nos conduce al extremo de otorgar a cualquier autoridad, inclusive no judicial, la delicadísima misión de juzgar sobre la constitucionalidad de las leyes, lo que nos llevaría a la anarquía porque capacitaría a los órganos del Gobierno para desobedecer las leyes, cuando precisamente su principal tarea debe ser la de acatarlas'. (68)

El anterior proyecto fue aceptado en todos y cada uno de sus términos por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 27 de octubre de 1970.

(68) Ibid. p. 94

j).- La fracción X del artículo citado dispone:

"Cuando no se haga valer agravio alguno".

En estas condiciones, estimamos oportuno partir de la base de qué entendemos por agravio. Para ello, el criterio sostenido en la revisión 441/85, resuelta por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 7 de enero de 1987, por mayoría de votos, nos parece claro y certero:

"CONCEPTO DE AGRAVIO.- REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR.- Para considerar que la demandante ha manifestado un concepto de anulación en contra de la resolución impugnada, debe contener lo expresado en la demanda, el señalamiento preciso de la resolución o la parte de ésta que lesione alguno de sus derechos, debiendo precisar también el precepto o preceptos jurídicos por los que concluya que efectivamente existe omisión o indebida aplicación de los preceptos aplicables al caso concreto. Si falta alguno de estos requisitos no habrá concepto de agravio".

En otras palabras, un agravio es la relación razonada que ha de establecerse entre los actos emitidos por la autoridad y los derechos fundamentales que se estimen violados, demostrando jurídicamente la contravención de éstos por dichos actos.

Así, el promovente de un juicio de anulación no debe limitar-

se a señalar que se violaron las leyes del procedimiento; que sus pruebas y/o argumentos no fueron valorados; que la resolución carece de fundamentación y motivación; pues tales argumentos, esgrimidos en forma tan amplia, adolecen del requisito esencial para estar en presencia de un agravio, esto es, la demostración jurídica - que el acto o resolución impugnado viola, transgrede, afecta o vulnera su esfera personal.

Esta causa de improcedencia está relacionada muy directamente con la prevista en la fracción I del propio artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, pues para la procedencia del juicio es menester que haya una afectación en los intereses jurídicos del promovente; es decir, que se produzca un agravio.

De acuerdo con los lineamientos anteriores, es necesario que el afectado que ocurre ante el Tribunal Fiscal de la Federación, - para demandar la nulidad de un acto o resolución debe esgrimir argumentos tendientes a demostrar el vicio que aquéllos detentan; independientemente de que el tribunal, en el momento oportuno, analice si éstos son infundados, inoperantes, inatendibles o irrelevantes; según lo bien enderezados que los mismos se encuentren.

k).- La penúltima fracción del artículo de mérito preceptua:

"Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado".

He aquí una diferencia entre los presupuestos de improceden--

cia del juicio contencioso administrativo promovido ante el Tribunal Fiscal de la Federación y los conducentes de la Ley de Amparo.

Por una parte, para el contencioso administrativo, el presupuesto a que hace alusión la fracción IX del artículo de referencia, origina una causa de improcedencia, que de actualizarse producirá el sobreseimiento del juicio; en cambio, la hipótesis en análisis es adoptada en el artículo 74 fracción IV de la Ley de Amparo como una causa de sobreseimiento del propio juicio.

Esto nos demuestra que entre las causas de improcedencia y sobreseimiento sólo existe un pequeño velo de diferencia, lo que indudablemente origina controversias para esbozar razonamientos respecto a las peculiaridades de ambas.

Por ejemplo, en los ordenamientos locales del país, particularmente en el artículo 39 de la Ley de Justicia Administrativa -- del Estado de Guanajuato, se prevé:

"artículo 39.- Procede el sobreseimiento del juicio:

I a IV.- omissis.

V.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado".

Palabras idénticas que los legisladores locales y federales -- utilizaron para la hipótesis que comentamos, sólo que con un pequeño inconveniente: mientras que para el legislador federal, tal su-

puesto constituye una causa de improcedencia, el legislador guatemalteco lo estima una causa de sobreseimiento.

Estimamos pues que la única diferencia real, palpable y notable entre los presupuestos indicados, estriba en que si el juicio es improcedente la consecuencia será que éste sea sobreseído; pero no todo sobreseimiento, según la actual redacción legislativa en torno, es originado por una causa de improcedencia.

Luego, la improcedencia será la causa y la consecuencia el sobreseimiento.

¿Cómo remediar la posible confusión entre las causales de improcedencia y sobreseimiento?. Si tenemos que entre ellas no existe mayor diferencia más que la creación y ubicación eminentemente legislativa, nos permitimos proponer lo siguiente:

1.- Modificar el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, de tal suerte que englobe todas las posibles causales de improcedencia (equiparando e incluyendo a los supuestos contenidos en las fracciones I, III y IV del artículo 203 del mismo ordenamiento como causas de improcedencia).

2.- Modificar el artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, para que en él se lea: Procede el sobreseimiento del juicio cuando en su tramitación apareciere o sobreviniere alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el artículo anterior. La improcedencia de aquél será examinada aún de oficio.

Esto es así, dado que no existe impedimento alguno para equiparar a las causales de sobreseimiento contenidas en las fracciones I, III y IV del artículo 203 del código de la materia, como -- causas de improcedencia, pues al actualizarse aquéllas, el juicio no podría proseguir, tal y como acontece con las segundas. Ahora bien, ambas, finalmente, tienen como fin último evitar la decisión de fondo en cuanto a la litis planteada.

Además, se eliminaría el que en las últimas fracciones de los artículos 202 y 203 del código fiscal, se hable de "los demás casos" en que la ley lo disponga, para sólo contemplar tal supuesto en caso verdaderamente necesario.

No es óbice a lo anterior, el que los artículos 202 fracción XI del Código Fiscal de la Federación y 74 fracción IV de la Ley de Amparo regulen instituciones diferentes --juicio contencioso administrativo y juicio de amparo, respectivamente-- pues entre ambas -- existe un paralelismo admirable. Es más, se afirma que si bien el Código Federal de Procedimientos Civiles es supletorio del Código Fiscal de la Federación, es la Ley de Amparo de donde éste último toma la influencia vital de sus lineamientos.

Por otra parte, ha quedado demostrado que los propios ordenamientos locales recogen indistintamente las diversas hipótesis como causa de improcedencia o de sobreseimiento, según el humor del legislador en turno.

¿No acaso lo que se pretende es hacer asequible al gobernado-

el acceso a la impartición de justicia, independientemente de la naturaleza del órgano?. ¿Para que complicar pues con preceptos de naturaleza tan intrincada que en más de una vez ni el mejor doctor en la materia puede decifrar?.

1).- El último supuesto contemplado en el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, nos indica:

"En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código o de las leyes fiscales especiales".

Esta es la fórmula que el legislador utiliza para dejar abierta la posibilidad a que determinada enumeración se constituya en enunciativa, mas no limitativa.

Es decir, cuando el legislador enlista hipótesis o supuestos, cabe la posibilidad de que a su imaginación escape alguno. Para evitar tal problema, muy frecuentemente y casi al final del enlistado, plasma una redacción como la anterior o una aún más amplia: "En los demás casos que determine la ley"; a manera de salvar las posibles omisiones en que incurriera.

Por supuesto que esa peculiaridad deja mucho que desear en un Estado de Derecho, pues deja la carga al gobernado de buscar y revisar en las leyes si existe alguna causa manifiesta por la que el juicio, en este caso, resulte improcedente.

Al comentar la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Am

paro, homóloga de la que aquí comentamos, Juventino V. Castro (69), nos dice que dicha fracción constituye el fundamento de las llamadas improcedencias jurisprudenciales, las cuales derivan no de un texto expreso de algún ordenamiento; sino del manejo de diversas disposiciones legales que en concepto y a manera de jurisprudencia, los tribunales llevan a la práctica para sobreeser en el juicio.

Por otra parte, notamos que el artículo 203 fracción II del Código Fiscal de la Federación, sintetiza en las palabras "aparezca" o "sobrevenga", los pormenores que las causas de improcedencia pueden adoptar y a efecto de demostrar lo anterior, nos permitimos ejemplificar:

a).- La empresa X promueve demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, combatiendo una multa impuesta por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. El tribunal admite la demanda, corre traslado y emplaza a la citada Dependencia del Ejecutivo Federal. Sin embargo, ésta, al producir la contestación respectiva a la demanda, invoca como causal de improcedencia el que la actora, en contra de la resolución impugnada, ejercitara recurso de revocación ante la propia Secretaría, mismo que a la fecha de la interposición de la demanda de anulación, se encontraba pendiente de resolución.

A la luz de lo anterior, el tribunal, que había admitido y da-

(69) Garantías y Amparo. Op. cit. p. 369

do trámite al juicio, por ser procedente, toma conocimiento que la pretensión no lo era (aunque faltaban elementos para reconocerlo), y se ve en la necesidad de sobreseer en el juicio.

b).- Repitamos el mismo ejemplo del inciso anterior, sólo que ahora haciendo énfasis en la instancia no resuelta por la autoridad. El particular señala como resolución impugnada la negativa ficta configurada con motivo del recurso administrativo intentado y acude ante el tribunal en búsqueda de impartición de justicia.

El tribunal da el trámite de ley correspondiente, emplazando a la Secretaría de Estado demandada. Sin embargo, en el inter, el citado recurso es resuelto y estimado fundado, revocando para todos los efectos legales, la multa recurrida. En tal virtud, al dar contestación a la demanda, la autoridad solicita el sobreseimiento del juicio, en atención a que no se afectan ya los intereses jurídicos del demandante (una combinación de los artículos 202 fracción I y 203 fracciones II y IV). El tribunal, en atención de las constancias y argumentos expuestos, sobresee el juicio intentado.

En el primer ejemplo estamos en presencia de que "aparece" -- una causal de improcedencia, pues al momento de presentar la demanda, existían los elementos necesarios para estimar el juicio procedente, aunque posteriormente y atención a las probanzas ofrecidas por la autoridad, se demuestra que no lo era así; en tanto, en el segundo ejemplo, la causal de improcedencia "sobreviene", estriban do la diferencia en que la acción en todo momento fue procedente,-

sólo que la actualización del hecho posterior, produce una inutilidad en la acción, pues el actor ha visto satisfecha su pretensión.

Es más, Juventino V. Castro, autor del que pretendimos emular los razonamientos anteriores, comenta un tercer supuesto, que también puede ser trasladado a nuestra materia.

Efectivamente, el último párrafo del artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, referente a los datos que debe contener la demanda, nos indica:

"Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II, III y VI, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta".

Tal supuesto no constituye una causa de improcedencia propiamente dicha, sino un fenómeno de inadmisibilidad, pues tan notorio y manifiesto son los defectos de la pretendida demanda, que lo procedente será desechar ésta y no sobreseer en el juicio; de ahí que se afirma que éste "no se inició y que jamás paso de ese dintel o umbral que divide la inexistencia de la afirmación del proceso mismo". (70)

Podemos reforzar todavía más la postura esbozada con anterioridad en el sentido de equiparar las demás causas de sobreseimiento como de improcedencia, sin que la esencia de lo que comentamos

(70) Ibid. p. 353

cambie, si partimos de la base de que en el ejemplo anterior, al - revocar la multa impuesta, la autoridad está provocando el sobreseimiento del juicio, al dejar sin efectos el acto combatido, lo - que se traduce en un impedimento para continuar la secuela procedi- mental, al igual que acontece con una causal de improcedencia en - su expresión más ortodoxa.

Para finalizar el análisis del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, resta referirnos al principio de invocación oficiosa de la improcedencia del juicio, previsto en la parte final - de la norma multicitada.

Este principio consiste en que independientemente de que las partes hayan propuesto o no alguna de las causales de improcedencia anteriores, el tribunal tiene la obligación de verificar que - el juicio está libre de éstas, a fin de no alentar y cobijar prácticas ociosas.

4.3.3. Por muerte del demandante.

El tercer supuesto de actualización del sobreseimiento del - juicio contencioso administrativo, seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es el siguiente:

"En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si - su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso".

Los supuestos anteriores demuestran que la pretensión esgrimida está inherente y tan estrictamente vinculada con la persona del promovente, que con su muerte no hay razón en continuar con el trámite del juicio.

A contrario sensu, si la pretensión aducida en el juicio es -transmisible (de carácter patrimonial principalmente), o si la muerte del promovente no deja sin materia el proceso, no hay razón lógica para que el juicio sea sobreseído, pues en estos casos, es la sucesión del promovente la que a título de causa habiente debe continuar con la secuela respectiva.

Conviene aclarar que si el deceso se presenta durante el lapso de tiempo concedido para la interposición del juicio, aquél se suspenderá hasta un año, si antes no es aceptado el cargo de representante de la sucesión, según lo dispone el último párrafo del artículo 207 del Código Fiscal de la Federación; y en ese mismo contexto, si la muerte del demandante ocurre una vez iniciado el juicio y éste no es sobreseído en los términos anteriores, será necesario interponer el incidente de interrupción correspondiente y una vez substanciado, continuar con la secuela procedimental. (vid. supra p. 119)

En razón de lo anterior, los doctrinarios estiman que esta causa de sobreseimiento está inspirada en la ausencia de interés jurídico para con el juicio.

4.3.4. Por revocación del acto reclamado.

La fracción IV del artículo 203 del Código Fiscal de la Federación señala:

"Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado".

Si bien el anterior supuesto es por sí catalogado como una causa de sobreseimiento, no podemos negar la íntima relación que existe entre ésta y la fracción I del artículo 202 del mismo ordenamiento fiscal y la razón es que si se deja sin efectos el acto impugnado, no hay afectación de intereses jurídicos, lo que a su vez origina la improcedencia del juicio y esto deriva en el sobreseimiento del mismo.

Si pudieramos plasmar lo anterior mediante una fórmula, ésta sería así:

A(—)B

Donde "A" es la causa de sobreseimiento que comentamos; "B" la causa de improcedencia contemplada en la fracción I del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación y "(—)" el vínculo de interacción que se establece entre ellas.

Debemos resaltar que es verdad rara avis aquella autoridad que una vez iniciado el juicio de nulidad respectivo, reconozca la ilegalidad en que más de una ocasión incurre, en la resolución o acto combatido y que con motivo de ello deje sin efectos el acto recla-

mado en el procedimiento contencioso administrativo.

Pero supongamos que la autoridad, haciendo un esfuerzo encomiable para ahorrarle al Estado los gastos inherentes con la tramitación del juicio, decide acogerse a la fracción en cita; ¿hasta qué momento podría realizar lo anterior?.

La respuesta nos la proporciona el artículo 215 del código de la materia, el cual señala que en la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

Con cualquiera de los supuestos citados, se cumple con lo dispuesto en la hipótesis de sobreseimiento a estudio; es decir, dejar sin efectos el acto o resolución impugnados.

Los ordenamientos locales del país adoptan la anterior causal de sobreseimiento, con cambios interesantes.

Así, por ejemplo, tanto la Ley de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México prevén en sus artículos 72 fracción IV y 78 fracción IV, respectivamente, que procede el sobreseimiento del juicio cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor.

Una variante importante se presenta en la Ley del Procedimiento

Contencioso Administrativo para el Estado de Jalisco, en el artículo 28 fracción VII, al señalar:

"Respecto de las cuales haya cesado los efectos del acto impugnado o éste no pueda surtir efectos legal o material alguno, -- por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo".

Resaltando que tal supuesto se encuentra contemplado como causal de improcedencia y no como de sobreseimiento.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, utiliza las mismas palabras de la fracción VII -- del artículo 28 de la Ley citada, sólo que en el artículo 47 fracción IX; sin embargo, añade en su artículo 48, referente al sobreseimiento, una causa más para relacionarlas entre sí, esto es:

"Cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor".

Dando la posibilidad a que el acto o resolución impugnados, -- pueda dejar de tener efectos, bien por determinación de la autoridad demandada o por causas ajenas a ella.

4.3.5. Otros casos.

La fracción V del artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, es del tenor siguiente:

"En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo".

Aquí, como en la fracción XII del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, el legislador utiliza el mismo mecanismo para asegurarse de que a su memoria no escape algún posible motivo de sobreseimiento.

Creemos importante destacar que el hecho de que tanto la fracción XII del artículo 202, como la fracción V del 203, ambos del código tributario federal aludan al fenómeno "En los demás casos", obedece a que se hace distinción entre causas de improcedencia y sobreseimiento.

Un buen ejemplo para demostrar esto, lo encontramos en la Iniciativa de Ley de la Administración de Justicia Fiscal del Estado de Sinaloa, presentada al Congreso Estatal, el día 19 de abril de 1976, por el entonces Gobernador Constitucional de dicha Entidad Federativa, Alfonso G. Calderón, la cual en su parte conducente precisaba:

"Que el capítulo tercero "DE LOS CASOS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO", determina cuando no ha lugar el derecho de acción, en virtud de que circunstancias ajenas a la litis planteada impiden que el Tribunal entre al estudio del fondo de la controversia sometida a su consideración, en virtud de que se actualizan los supuestos a que se contraen los artículos -

66º y 67º de la Iniciativa de Ley, las cuales consignan, en su orden, los casos de improcedencia y de sobreseimiento. La improcedencia determina la imposibilidad jurisdiccional de que el Tribunal falle el litigio sometido a su jurisdicción, en tanto que el sobreseimiento impide el juicio de fondo, sea por que trunca el procedimiento o porque admite el impedimento en cuestión previa a la hora de sentenciar. Así pues, el sobreseimiento no declara la nulidad ni la validez del acto impugnado, es decir no que las cosas queden en el estado en que se encontraban hasta la presentación de la demanda, sino que la autoridad puede continuar la tramitación de su procedimiento".

Tal razonamiento parecería ser la respuesta perfecta para distinguir entre improcedencia y sobreseimiento, pero dicho argumento no es tan exacto, pues la autoridad podría dejar sin efectos la resolución combatida y en tal virtud, resultaría ocioso que la autoridad continuara con su actividad, como lo supone la exposición de motivos referida.

Es más, Alfredo Borboa (71), al analizar la Exposición de Motivos del Código de Procedimientos Federales del 6 de octubre de 1897, nos comenta que dicho cuerpo legal fue el primero en establecer por separado los casos de improcedencia y los de sobreseimiento del juicio de garantías y que en tal exposición se asentaba expresamente que 'la diferencia entre improcedencia y sobreseimiento

(71) Cit. por Eduardo Pallares. Op. cit. p. 132

estriba solamente en la época en que acaece o se conoce el motivo.

Si es antes de la demanda procede la declaración de improcedencia; si después, produce declaración de sobreseimiento'; aunque en ambos casos, la consecuencia será el no dar lugar a que se examinará el acto reclamado. Sin embargo, el propio autor que citamos concluye diciéndonos que tal diferenciación no es exacta, ya que - la improcedencia de origen o sobrevenida es el antecedente y la causa, y el sobreseimiento es el consecuente y el efecto.

Al margen de lo anterior, estimamos que un supuesto que encuentra cobijo en esta fracción V del artículo 203 del código de la materia, la encontramos cuando en la demanda de nulidad se alega que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, pues el tribunal tiene la obligación de estudiar primeramente los conceptos de nulidad vertidos contra la notificación y posteriormente los encaminados a combatir el acto administrativo correspondiente.

En esta tesitura, si se resuelve que la notificación fue legalmente practicada y como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, el tribunal tiene la obligación de sobreseer el juicio, en relación con el acto administrativo combatido, tal y como lo dispone el artículo 209 BIS del Código Fiscal de la Federación.

4.4. Momento procesal en que se dicta.

Todo procedimiento está conformado por una serie de pasos lógicos, concatenados, evolutivos, encaminados a encontrar un fin natural; de tal forma que constituyan una cadena coherente y sistemática.

Es precisamente tal característica la que nos permite hablar propiamente de un determinado procedimiento.

Ahora bien, el procedimiento contencioso administrativo no puede ser la excepción a la regla, máxime que como lo hemos analizado en el capítulo anterior, éste se conforma con diferentes eslabones perfectamente vinculados entre sí.

Por ende, no debe extrañarnos que la figura que analizamos en esta investigación ocupe un lugar específico en esa cadena llamada procedimiento contencioso administrativo.

Sin embargo, por tratarse de un ente sui generis, su aparición puede surgir bien antes del cierre de la instrucción o después de ésta, lo cual nos permitiremos demostrar a continuación.

4.4.1. Antes del cierre de la Instrucción.

Este es el primer momento en el cual el sobreseimiento del juicio puede configurarse, mas a efecto de estar en aptitud de explicar con detalle, nos permitiremos iniciar el tratamiento de este apartado recordando que el cierre de la instrucción es el acto pro-

cesal por medio del cual el juzgador da por terminada la recepción de argumentos y probanzas que las partes le ofrecieron para acreditar sus respectivas acciones y/o excepciones; estando pues los autos en estado de resolución. (vid. supra p. 142)

Esto es muy importante pues el cierre de la instrucción implica que el procedimiento ha sido desahogado en cada uno de sus respectivos eslabones, con motivo de que existieron cuestiones controvertidas, es decir, conflictos jurídicos sobre determinado acto o resolución que necesitaron de la intervención del órgano jurisdiccional para dilucidarlos.

En ese supuesto, el órgano jurisdiccional estará en aptitud para decidir la controversia planteada, dictando la resolución que en derecho corresponda, pues cuenta con los elementos necesarios para hacerlo.

Sin embargo, cuando en el juicio se presenta una causa manifiesta de sobreseimiento, que se traduzca en una ausencia de controversia, no existe razón para que el procedimiento llegue al cierre de la instrucción, pues no hay conflicto de intereses con trascendencia jurídica y por razones obvias de economía procesal está permitido que el juzgador dicte el respectivo acuerdo que sobresea el juicio.

El mejor ejemplo de esta forma de sobreseimiento lo encontramos en el supuesto previsto en la fracción IV del artículo 203 del

Código Fiscal de la Federación, el cual hace alusión a la conducta asumida por la autoridad al dejar sin efectos el acto o resolución impugnados.

Con tal proceder, no llega a configurarse una controversia, - pues la demandada prácticamente se está allanando a las pretensiones del actor, de una manera expresa e indubitable, de donde se sigue y concluye que no hay una sola razón lógica para continuar con la tramitación del juicio; sino por el contrario, los principios - de impartición expedita de justicia y de economía procesal, dictan que entre más rápido se decida un conflicto, mayor será la seguridad jurídica de las partes.

Luego, al existir una causa de sobreseimiento certera, el tribunal no tiene la obligación de allegarse de otros elementos para pronunciar la resolución correspondiente, pues son suficientes con los que ya cuenta.

Por tal razón no hay necesidad de agotar la instrucción a la que aludimos, siendo procedente que el sobreseimiento del juicio-- pueda dictarse antes del cierre de dicha etapa.

Con las reglas anteriores podemos afirmar que cuando el motivo determinante del sobreseimiento no implique una cuestión controvertida, es decir un conflicto de intereses sobre los que deba ser necesario acreditar los extremos respectivos, el juzgador puede -- dictar el auto de sobreseimiento correspondiente antes de haberse-

cerrado la instrucción del juicio.

4.4.2. Después del cierre de la Instrucción.

Este supuesto es la contrapartida del anterior y pensamos que se explica por sí sólo.

En efecto, cuando la causa en que se apoya el sobreseimiento- importe controversia entre las partes, la figura que comentamos sólo puede presentarse después del cierre de la instrucción, pues es menester que se hubieren ofrecido y desahogado las pruebas respectivas, y en su caso, efectuado las alegaciones pertinentes para -- que el tribunal cuente con elementos que le permitan inclinar la -- balanza de la justicia hacia alguna de las partes.

Generalmente, la controversia a que nos referimos se presenta en torno a la actualización de alguna causal de improcedencia, como trataremos de ejemplificar.

Si por ejemplo, se combate la resolución "X" pero se alega -- que ésta fue conocida el día de ayer y la autoridad sostiene que -- dicha resolución fue debidamente notificada hace cinco meses, por lo que a la fecha de la presentación, la demanda era extemporánea, -- se hace necesario que el tribunal cuente con elementos para mani-- festarse al respecto, pues se presenta un conflicto latente.

Así pues, la autoridad al producir la contestación a la deman

da, invocará la causal de improcedencia por consentimiento y ofrecerá para acreditar los extremos, las constancias de notificación correspondientes. El juzgador ordenará correr traslado al actor para que manifieste lo que a su derecho convenga y éste esgrimirá me dularmente, que la diligencia de notificación fue practicada ilegalmente.

Sólo con esos elementos e inclusive con las alegaciones que en momento determinado vertieran las partes, el tribunal podrá estar en aptitud de determinar si dicha causal de improcedencia se actualiza y que en virtud de ello es procedente sobreseer el juicio, condiciones que únicamente pueden presentarse hasta que se ha ya cerrado la instrucción del juicio.

Debemos notar, sin embargo, que no todas las causales de improcedencia suscitan controversia entre las partes, pues podría su ceder que la autoridad, en el ejemplo anterior, demostrara que en contra de la resolución impugnada, el propio actor ejercitó recurso administrativo, el cual a la fecha de la presentación de la demanda se encontraba pendiente de resolución; ya que en ese caso no será necesario llegar al cierre de la instrucción para dictar el auto correspondiente.

Una nota importante que debemos apuntar es que si el sobreseimiento se presenta antes del cierre de la instrucción, adquirirá el carácter de auto de sobreseimiento y será dictado por el magistrado instructor del juicio correspondiente; en tanto que si dicho-

sobreseimiento se actualiza después del cierre de la instrucción, tomará el perfil de verdadera resolución, llamándose resolución de sobreseimiento, la cual será dictada por la Sala Regional en la -- cual hubiese sido radicado el juicio, como lo veremos más adelante. (vid. infra p.230)

4.5. Efectos del Sobreseimiento.

Plasmar consideraciones genéricas en torno a los efectos del sobreseimiento, se torna una tarea titánica, pues como hemos apreciado a lo largo de este capítulo, la figura que reseñamos es un ente híbrido conformado por supuestos tan disímolos e inclusive contradictorios, a los cuales es difícil confeccionarles un patrón uniforme.

Por otra parte, los doctrinarios no se ponen de acuerdo para tal fin y más aún la legislación nada instruye al respecto.

En estas condiciones y como corolario a los puntos tratados con anterioridad, nos permitiremos señalar los pormenores de este apartado, procurando plasmar en primer término aquellas características atribuibles a todos los supuestos de sobreseimiento, para -- posteriormente referirnos a aquellas peculiaridades que sólo lo -- sean para algún tipo específico.

a).- En principio, el sobreseimiento --cualquiera que sea el motivo que le de origen-- provoca una terminación anormal del juicio.

Sin embargo, algunos autores no comparten tal opinión, pues - alegan que no puede terminar lo que nunca empezó.

Así por ejemplo, Eduardo Pallares (72), sostiene que no es -- exacto que el sobreseimiento termine el proceso, porque no se toma en cuenta que el principal efecto de aquél es nulificar las actuaciones practicadas con anterioridad a la resolución que lo declara. Como la anulación opera ipso facto y con efectos retroactivos, salta a la vista que en virtud de ella, el proceso debe considerarse inexistente por virtud de la declaración, de lo que se infiere que no tiene sentido afirmar que por el sobreseimiento se pone fin al proceso, porque no es posible hacer tal cosa con algo que no ha existido en el pasado ni en el presente.

Y con el propósito de robustecer sus argumentos, el propio autor compara al sobreseimiento con la sentencia ejecutoria: mientras que la sentencia tiene sus fundamentos de hecho y de derecho en -- las actuaciones practicadas antes de su pronunciamiento, lejos de nulificarlas presupone su validez; en el sobreseimiento sucede lo contrario, las actuaciones se retrotraen, las hiere de muerte, siendo falso sostener que se pone fin a un proceso, cuando en verdad - lo que acontece es que se nulifica.

No obstante lo bien fundamentado de los argumentos anteriores, el Poder Judicial Federal ha sostenido al interpretar el último pá

(72) Ibid. p. 131

rrafo del artículo 46 de la Ley de Amparo, que una resolución de sobreseimiento si bien no decide el fondo del asunto, si pone fin al procedimiento, de ahí que sea impugnabile vía amparo directo.

En efecto, a partir de las reformas y adiciones realizadas a la Ley de Amparo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el cinco de enero de 1988 y de acuerdo con el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la denuncia de contradicción de tesis número 10/89, el 18 de febrero de 1991, las demandas de amparo contra resoluciones que ponen fin al juicio de nulidad, independientemente de que resuelvan o no el fondo del asunto, deben presentarse por conducto de la autoridad responsable y la presentación, en forma directa de la demanda, ante una autoridad distinta de la responsable, no interumpe el término de 15 días a que se refiere el artículo 21 de la Ley de Amparo.

Es decir, una resolución e inclusive un auto de sobreseimiento, se ubican dentro de los presupuestos del párrafo final del artículo 46 de la propia Ley y en tal virtud, en caso de ser combatidos mediante juicio de garantías, sería el amparo directo la forma idónea para hacerlo.

Debemos mencionar que ni el autor citado, ni el propio Poder Judicial Federal se refieren concretamente al sobreseimiento del juicio contencioso administrativo (la referida contradicción de tesis se denomina "DEMANDA, DESECHAMIENTO DE LA.- EL AMPARO CONTRA -

LA RESOLUCION QUE LO CONFIRMA DEBE PROMOVERSE EN LA VIA DIRECTA.-"), pero es necesario recurrir a tales fuentes a fin de encontrar una postura clara al respecto.

b).- Actualizándose no se podrá volver a impugnar en otro juicio de nulidad diverso, la resolución o acto sobre el que haya sido pronunciado en el primero; es decir, una resolución de sobreseimiento alcanza el carácter de cosa juzgada.

c).- El sobreseimiento no prejuzga sobre la nulidad o validez de la resolución o acto impugnado. Sin embargo, en este punto se abre una doble vertiente:

a).- El sobreseimiento implica un reconocimiento para que la autoridad continúe con la materialización de la resolución o acto-combatido.

b).- Pero también lo contrario; puede significar una forma in directa de reconocer la pretensión del actor.

Otras palabras para describir los efectos anteriores, las encontramos enunciando que:

a).- El sobreseimiento deja intocados los actos que se reclaman.

b).- Con su aparición se produce que los autos vuelvan al es-

tado que tenían antes de la presentación de la demanda de nulidad.

Características que, en un momento determinado pueden atribuirse con toda propiedad a la figura en estudio.

4.6. Medios de impugnación contra el Sobreseimiento.

Los medios de impugnación son los instrumentos que han sido creados a fin de que las partes puedan inconformarse con el sentido de una resolución determinada.

Su creación no es indiscriminada, pues procuran regular sólo una pequeña porción de actuaciones, constituyendo su resultado una tricotomía: modificar, confirmar o revocar.

Pueden hacerse valer ante el propio órgano jurisdiccional o ante un órgano de mayor jerarquía, según la determinación en contra de la cual estén enderezados.

Así pues, si entendemos que el sobreseimiento constituye una-determinación en términos latos, es necesario que en contra de ésta proceda algún medio de defensa, en caso de estimar que aquél fue dictado en contravención a derecho.

El legislador lo ha comprendido de igual manera (¿o debieramos decir el ejecutivo?), por lo que en el Capítulo X, del Título VI, del Código Fiscal de la Federación, dedicó dos secciones para-

para combatir aquellas actuaciones del Tribunal Fiscal de la Federación con las que las partes estuvieran inconformes; incluyendo - por supuesto al sobreseimiento del juicio, mismos que serán motivo de análisis a continuación.

4.6.1. Recurso de Reclamación.

Este recurso se encuentra contemplado en el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación y su objeto es combatir las resoluciones del magistrado instructor que:

1.- Desechen.

a).- la demanda.

b).- la contestación.

c).- alguna prueba.

2.- Decreten el sobreseimiento del juicio.

3.- Rechazen la intervención del tercero.

Para nuestra investigación cobra mayor auge el supuesto señalado con el punto número dos de la anterior relación, por lo que haremos énfasis al respecto.

Pues bien, en caso de estar inconforme con alguna resolución de las enumeradas, la reclamación se interpondrá dentro de los quin ce días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación reg

pectiva.

Hecho lo anterior, el magistrado instructor ordenará correr--
traslado a la contraparte por el término de quince días y sin más--
trámite dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de -
cinco días. El magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido -
no podrá excusarse.

Un artículo que adquiere un matiz especial para nosotros lo -
constituye el 244 del Código Fiscal de la Federación, pues en él -
se indica:

"artículo 244.- Cuando la reclamación se interponga en contra^m
del acuerdo que sobresea el juicio antes de que hubiera cerrad
do la instrucción, en caso de desistimiento del demandante, -
no será necesario dar vista a la contraparte".

Ya que en él se contemplan las siguientes hipótesis:

a).- Promoción del recurso en cita en contra del acuerdo que-
sobresea el juicio antes de que se hubiere cerrado la instrucción.

b).- Pero dicho sobreseimiento atendiendo a una causa especí-
fica: por desistimiento del demandante.

c).- Con la interposición respectiva, no será necesario dar -
vista a la contraparte.

Estimamos confusa la redacción de la norma transcrita, pues si el demandante se desiste del juicio y con motivo de ello, se sobresee éste ¿quién tiene interés en promover el recurso?.

a).- No sería lógico que el demandante lo hiciera, pues es él quien se ha desistido del juicio.

b).- La autoridad demandada tampoco tendría interés en la interposición, ya que con el desistimiento del demandante no existe confrontación con la resolución o acto demandado atribuible a ella.

c).- El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad demandada, o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en caso de la impugnación de actos de autoridades federativas coordinadas, corren la misma suerte que su subordinada.

e).- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando se controvierta el interés fiscal y el tercero que tenga un derecho incompatible con el demandante menos aún, toda vez que los efectos de este tipo de sobreseimiento implican dejar intocado el acto o resolución impugnados, y como si nunca hubiera existido la demanda; de donde podemos inferir que tampoco tendrían un móvil específico para la interposición del recurso, pues su interés no tendría afectación, antes lo contrario.

Creemos que el supuesto de referencia es particularmente apli-

cable al juicio de lesividad, por lo siguiente:

a).- La autoridad requiere que se deje sin efectos determinada resolución favorable a un particular.

b).- El particular pretende que las cosas continuen como están.

c).- El tercero tiene un derecho incompatible con el particular; luego persigue el mismo fin que la autoridad.

d).- Si la autoridad se desiste del juicio, a quien en realidad efecta la conducta desplegada por la demandante, es al tercero y posiblemente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues sus intereses están en íntima relación con la pretensión aducida originalmente por aquélla.

Ahora bien, la verdadera dimensión del recurso de reclamación, estriba en proporcionar un medio de impugnación en contra de las resoluciones del magistrado instructor -mas propiamente proveídos- que transgredan la normatividad, resultando obvio que el particular resienta en su esfera jurídica, un sobreseimiento dictado por tal servidor público, cuando en realidad no es procedente pronunciarlo.

De tal suerte que de estimar fundado el recurso, la Sala Regional revocará el acuerdo recurrido y ordenará al magistrado instructor emita el que en derecho corresponda. En caso contrario, confirmará el proveído sobre el cual se hubiere intentado el medio de --

impugnación al que nos referimos.

4.6.2. Recurso de Revisión.

Siguiendo la misma tónica diremos que el recurso de revisión es procedente:

1.- Contra resoluciones.

- a).- Que decreten  El sobreseimiento del juicio.
b).- Que nieguen

2.- Contra sentencias definitivas.

Por violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo, o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias; cuando la cuantía del asunto exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de su emisión.

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por períodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el período que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

Notamos que el artículo que prevé este recurso (248 del Cód-

go Fiscal de la Federación), contiene diversos presupuestos de probabilidad que obedecen, sin lugar a dudas, al deseo de poner una barrera para impedir que la totalidad de fallos del Tribunal Fiscal de la Federación sean recurridos.

Así pues, respecto al primero no existe problema; sólo se necesitará saber el importe del salario mínimo general diario del Distrito Federal, al momento de la emisión (del fallo) y realizar la operación aritmética correspondiente.

En estas condiciones, tenemos que en febrero de 1992:

$$X = A \cdot V$$

Donde

"X" = Cuantía que establece el Código para la procedencia del recurso de revisión.

"A" = El salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

"V" = 3500 veces el salario indicado.

Los fallos emitidos en febrero de 1992, sobre asuntos cuya cuantía exceda de \$46,655,000.00, serán recurribles en virtud de la redacción anterior.

Para determinar la cuantía en caso de contribuciones que de--

ban cubrirse por períodos inferiores a doce meses, se necesitará:

$$1.- M \sqrt{\frac{D}{C}}$$

$$2.- D \cdot V = N$$

Donde

"C" = Importe de la contribución.

"M" = Meses comprendidos en el período que corresponda.

"D" = Cociente de la citada operación.

"V" = 12

"N" = Cuantía necesaria para la procedencia del recurso.

Ahora bien, si el asunto alcanza la cuantía establecida, o ésta es indeterminada, se hace necesario razonar la importancia y trascendencia del negocio, para la procedencia indicada.

Al respecto, el Poder Judicial Federal ha sostenido:

"REVISION FISCAL ANTE LA SUPREMA CORTE.- IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO, FUNDAMENTOS INEFICACES PARA JUSTIFICAR ESOS REQUISITOS.- Teniendo en cuenta el alcance conceptual que a las palabras "importancia y trascendencia" ha dado esta Segunda Sala en la tesis jurisprudencial publicada en el Volumen CXXXVIII, Tercera Parte, página cincuenta y nueve, de la Sexta Epoca del Samanario Judicial de la Federación, cuyas consideraciones, traducidas en forma breve, implican que se -

estará en presencia de un asunto de importancia y trascendencia cuando se expresen razones que demuestren que se reúnen - los dos requisitos, o sea, que se trata de un asunto excepcional (lo que se advertirá cuando los argumentos no pueden concurrir a la mayoría o a la totalidad de asuntos) debido a su - importancia por su gran entidad o consecuencia, y además, que la resolución que se pronuncie trascenderá en resultados de - índole grave, resultan ineficaces los argumentos para justifi- car los requisitos de procedibilidad del recurso de revisión- fiscal ante la Suprema Corte que se mencionan, de involucrar- se razonamientos que miran al fondo del negocio y que, lógicame- nte, no pueden ser tenidos en cuenta en este examen previo, que se refiere a la procedencia o improcedencia del recurso, - y de exponerse las mismas razones para justificar simultáneamente la importancia y trascendencia del negocio, lo que conforme a la tesis de jurisprudencia invocada, resulta inadmisi- ble".

No obstante que el criterio transcrito fue sostenido antes de la entrada en vigor del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, sus razones son aplicables conforme a éste, razón por lo - que aún hoy en día, es invocado por analogía.

Por otra parte, recientemente el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ha determinado que -- cuando se trata del cuestionamiento de la competencia de la autori- dad emisora de la resolución impugnada de nulidad, se acreditan los

requisitos de importancia y trascendencia aludidos; por lo menos - así se ha conducido dicho tribunal en las revisiones fiscales RF.- 811/90 y RF.- 1051/90, falladas el 24 de octubre y 14 de noviembre de 1990, respectivamente.

El propio Código Fiscal de la Federación señala que en materia de aportaciones de seguridad social, se presume que tienen importancia y trascendencia 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.

De igual forma, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público - podrá interponer el recurso citado, cuando la resolución o sentencia afecte el interés fiscal de la Federación y, a su juicio, el - asunto tenga importancia, independientemente de su monto, por tratarse de la interpretación de leyes o reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento, o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Los dos últimos párrafos del artículo 248 del Código Fiscal - de la Federación nos indican que el recurso de revisión también será procedente contra las resoluciones o sentencias que dicte la Sa la Superior del Tribunal, en los casos a que se refiere el diverso 239 BIS; y además que en los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto -

por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con las salvedades apuntadas, podemos apreciar que este recurso está reservado para la autoridad demandada y su tramitación es la siguiente:

La resolución o sentencia correspondiente puede ser impugnada a través de la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad demandada, interponiendo el recurso de referencia ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que se presente ante esta última dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación.

Posteriormente, el Tribunal Colegiado de Circuito de estimar procedente la interposición del recurso, observará las reglas conducentes del artículo 91 de la Ley de Amparo:

a).- Examinará los agravios alegados contra la resolución o sentencia recurrida.

b).- De resultar fundados dichos agravios, deberá considerarlos conceptos de anulación cuyo estudio omitió la Sala Regional responsable (de ahí la importancia del segundo párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación). (vid. supra p. 145)

c).- Resolverá en definitiva la controversia contencioso adm

nistrativa planteada.

Luego entonces, si el recurso de revisión se intenta en contra de la resolución que niegue el sobreseimiento del juicio, de ser fundados los argumentos vertidos por la autoridad, el Tribunal Colegiado de Circuito dejará insubsistente la determinación de la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación y ordenará sobreseer el juicio de nulidad primigenio.

Restaría referirnos a que oportunidad tiene el particular para inconformarse cuando el juicio es sobreseido mediante una resolución pronunciada por la Sala Regional del conocimiento.

Para ese supuesto y al margen de las discusiones bizantinas en torno a que si el juicio de amparo es propiamente un juicio, un recurso, una instancia más, etc., diremos que el particular inconforme deberá promover el correspondiente medio de control constitucional (en su expresión o modalidad de casación), en términos de los artículos comprendidos en el Título Tercero de la Ley de Amparo.

CONCLUSIONES.

1.- El antecedente más remoto de la justicia administrativa en nuestro país lo encontramos en las Audiencias Reales de Indias, organismos encargados de dirimir las controversias que se suscitaban por un acto o decreto del Virrey o del Gobernador. No obstante, - dicho organismo, así como los de la época relativa, tuvieron su punto de apoyo en un sistema judicialista: tribunales ubicados en el seno del Poder Judicial encargados de dirimir controversias administrativas.

2.- Podemos afirmar que de 1823 a 1853 y de 1855 a 1936, el - país continuó con la postura de que sólo los integrantes del Poder Judicial resolvieran las controversias entre administrados y administración; so pena, en caso contrario, de transgredir el principio clásico de división de poderes.

3.- Sólo en el inter de 1853 a 1855, se cristalizó el surgimiento de un órgano, fuera del Poder Judicial, encomendado para diririmir las controversias que se presentaran entre la Administración y los particulares. Dicho órgano -El Consejo de Estado- aparte de su vigencia efímera, estuvo caracterizado por ser una institución de justicia retenida.

4.- Precisamente, la interpretación que se haga del principio de división de poderes, es la directamente responsable del sistema de control jurisdiccional de los actos de la administración que --

adopte el país respectivo.

5.- Así, el sistema administrativista o francés indica que el Poder Judicial no debe interferir en los actos y procedimientos de la administración pública, inclusive los de carácter contencioso y que ésta debe contar con la atribución de juzgarse a sí misma; en cambio, el sistema judicialista o anglosajón considera a la división de poderes como la fórmula perfecta para que un poder limite a otro, con la consiguiente exclusión de la función judicial del ámbito de la administración.

6.- Para 1936 se adopta en nuestro país, mediante la Ley de Justicia Fiscal, la corriente francesa para controlar jurisdiccionalmente los actos de la administración y a partir de ese momento se inicia el fortalecimiento de los tribunales contencioso administrativos.

7.- Sin embargo, esa adopción denota cierta timidez, pues aún hoy en día se vincula a los tribunales contencioso administrativos con la supremacía de los órganos del Poder Judicial Federal.

8.- El Tribunal Fiscal de la Federación fue el primer tribunal contencioso administrativo en nuestra patria, contando como atributos principales los de estar inmerso en el seno del Poder Ejecutivo; gozar de total autonomía e independencia respecto a la administración activa (es decir, ser una institución de justicia delegada); y aplicar un procedimiento esencialmente de anulación.

9.- La creación del Tribunal Fiscal de la Federación no estuvo exenta de críticas, principalmente en torno a su pureza constitucional, siendo necesario que en 1946 -diez años después de su -- nacimiento- y mediante la adición de un segundo párrafo a la fracción I del artículo 104 de la Carta Magna, se dotara al tribunal - de fundamento constitucional.

10.- Los artículos 73 fracción XXIX-H y 104 fracción I-B de la Constitución Política del país, constituyen el actual fundamento constitucional del Tribunal Fiscal de la Federación.

11.- La evolución del Tribunal Fiscal de la Federación ha dado lugar a que en su seno se ventilen diferentes clases de controversias administrativas; de tal suerte que su nombre restrictivo, - sólo se conserva como un homenaje a su creación.

12.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano colegiado, conformado por una Sala Superior y diecisiete Salas Regionales, compuestas a su vez por magistrados; nueve para la primera y tres por cada una de las segundas.

13.- Las características organizativas del Tribunal Fiscal de la Federación se encuentran actualmente reguladas mediante Ley Orgánica, que data de 1978.

14.- Las atribuciones esenciales del Tribunal Fiscal de la Fe-

deración, bien pueden reducirse a dos: resolver los juicios de nulidad que los particulares intenten en contra de actos o resoluciones dictados por la administración; o bien, dirimir los conflictos que se susciten con motivo de las acciones que la administración -intente, en busca de la anulación o modificación de un acto propio que sea favorable a un particular; siempre y cuando en ambos casos tipifiquen alguno de los supuestos contenidos en el artículo 23 de su Ley Orgánica.

15.- La Sala Superior es la parte de mayor jerarquía del Tribunal Fiscal de la Federación y en esa calidad fija la jurisprudencia del tribunal; conoce de las excitativas de justicia; califica las recusaciones, excusas e impedimentos; resuelve conflictos competenciales entre las Salas Regionales; evalúa el funcionamiento de éstas; dicta las medidas pertinentes para investigar las responsabilidades en que incurran los servidores públicos adscritos; fija y cambia de adscripción a los Magistrados, Secretarios, Actuarios y Peritos de las Salas Regionales; amén de todas aquellas facultades necesarias para el desempeño de la función que tiene encomendada: dirimir controversias.

16.- La Sala Superior detenta además la facultad de atraer para sí aquellos asuntos que por sus características especiales requieran ser resueltos por ella. Esto sucede cuando el valor del negocio exceda de cien veces el salario mínimo general vigente para el área geográfica del Distrito Federal, elevado al año; o cuando para su resolución sea necesario establecer por primera vez, la

interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

17.- Las Salas Regionales cumplen como función primordial, - la de resolver por regla general, las controversias que sean competencia del Tribunal Fiscal de la Federación que se hayan originado dentro del ámbito territorial sobre el cual tengan jurisdicción.

18.- Para dirimir las controversias que en su oportunidad se ventilan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es utilizado un procedimiento denominado "procedimiento contencioso administrativo".

19.- De los diferentes tipos de procedimientos contencioso administrativos, podemos inferir que en sus inicios el Tribunal Fiscal de la Federación utilizó el llamado contencioso administrativo de anulación.

20.- Sin embargo, las modificaciones que ha sufrido el Tribunal Fiscal de la Federación, principalmente el establecimiento del recurso de queja, nos permiten afirmar que dicho tribunal está encaminado a transformarse en una institución de plena jurisdicción.

21.- El procedimiento contencioso administrativo que se ventila en el Tribunal Fiscal de la Federación, es una secuela concentrada, pues a fin de hacerla ágil, sencilla y sumaria, está previsto que en una sola promoción incidan tanto la etapa de planteamiento de la pretensión, como la probatoria.

22.- La tramitación de los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación es lineal (demanda-contestación-cierre de la instrucción-sentencia); sin embargo, en casos excepcionales pueden concurrir acontecimientos accesorios al desarrollo de la causa principal, que originan que el negocio se vea interrumpido, alterado o suspendido. Tales acontecimientos son previstos por el Código Fiscal de la Federación como incidentes, reconociéndose como de previo y especial pronunciamiento a los de incompetencia por razón de territorio; acumulación de autos; nulidad de notificaciones; interrupción por causa de muerte o disolución y al de recusación por causa de un impedimento.

23.- Al margen de los incidentes de previo y especial pronunciamiento, el Código Fiscal prevé otras figuras no menos importantes: incidente de suspensión de la ejecución; objeción de autos y falsedad de documentos.

24.- En los juicios que se tramitan ante el Tribunal Fiscal de la Federación son admisibles toda clase de pruebas; excepción hecha de la confesión de la autoridad mediante absoluciones de posiciones.

25.- El Tribunal Fiscal de la Federación adopta un sistema de prueba tasada, otorgándole diferente eficacia probatoria a las ofrecidas en su oportunidad por las partes.

26.- Una vez que el procedimiento ha sido desahogado en cada-

una de sus partes, surge para el Tribunal Fiscal de la Federación- la obligación de realizar el acto en que concentra su actividad jurisdiccional: la sentencia. Esta pueda asumir alguno de estos sentidos: a) reconocer la validez de la resolución impugnada; b) declarar la nulidad de la resolución impugnada; c) declarar la nulidad- para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate- de facultades discrecionales.

27.- Con la finalidad de que el inter que va del cierre de la instrucción a la formulación del proyecto de sentencia o al pronun- ciamiento de ésta no sea eterno, las partes gozan de la figura de- la formulación de excitativa de justicia.

28.- El Tribunal Fiscal de la Federación goza de la facultad- de señalar los días considerados inhábiles para la práctica de ac- tuaciones en su seno, sin que algún otro tribunal influya en esa - determinación, incluyendo a los integrantes del Poder Judicial Fe- deral.

29.- En contraposición, la jurisprudencia que emita el Tribu- nal Fiscal de la Federación, debe apegarse a la jurisprudencia que en su caso, hayan sustentado los Tribunales Judiciales Federales.

30.- El sobreseimiento es una figura que tuvo su origen en la rama del Derecho Procesal Penal, de donde pasó a la legislación de amparo y de ahí a la contienda administrativa, con las consiguient-

tes deformaciones. Su acepción etimológica significa sentarse sobre.

31.- El sobreseimiento del juicio contencioso administrativo es una figura jurídica que impide que se produzca por parte del Tribunal, la decisión de fondo respecto a la litis planteada en su oportunidad, por la actualización de causales preestablecidas y las cuales producen efectos tan variados como el de efectar de nulidad las actuaciones practicadas (y por ende volver las cosas al estado que tenían antes de promover la demanda respectiva); o bien reconocer de manera indirecta las pretensiones del actor.

32.- Atendiendo a su efecto inmediato sobre el juicio que en su oportunidad se hubiera intentado, podemos clasificar al sobreseimiento del juicio contencioso administrativo como total y parcial.

33.- El sobreseimiento del juicio contencioso administrativo ha ido evolucionando con el transcurso del tiempo. De tal suerte que hoy en día puede actualizarse en virtud de cuatro causas; a saber: a) por desistimiento del demandante; b) por actualización de causal de improcedencia; c) por muerte del demandante; d) con motivo de que la autoridad demandada deje sin efectos el acto o resolución combatidos; e) cuando por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo del asunto planteado.

34.- La causa más frecuente de sobreseimientos en el procedi-

miento contencioso administrativo obedece a la aparición o surgimiento de causales de improcedencia.

35.- Es tan estrecha la relación entre causas de improcedencia y el sobreseimiento mismo que entre ellas sólo existe un pequeño velo de diferencia: la creación y ubicación eminentemente legislativa.

36.- Esa confusión origina inseguridad, pues mientras el legislador federal considera que una determinada hipótesis es causa de improcedencia, el legislador local considera respecto a la misma que bien puede ser considerada como razón de sobreseimiento.

37.- A fin de evitar lo anterior sería conveniente equiparar las actuales causas de sobreseimiento como de improcedencia, para que sólo existiera un motivo determinante de aquél; a la par se podría afirmar: si el juicio es improcedente la consecuencia será que éste sea sobreseído.

38.- El sobreseimiento del juicio contencioso administrativo puede ocurrir en dos momentos; antes del cierre de la instrucción o después del cierre de ésta; ello atendiendo a la ausencia o presencia de conflicto entre las partes.

39.- Los efectos del sobreseimiento de ninguna manera son uníformes, pues las fuentes de donde proviene tampoco lo son. Pueden distinguirse, sin embargo, tres notas características: es un me

dio anormal de poner fin al procedimiento; alcanza el carácter de cosa juzgada; y no prejuzga sobre la nulidad o validez de la resolución o acto impugnado, aunque en este último caso signifique un reconocimiento para que la autoridad continúe con la materialización de aquéllos, o bien lo contrario, un reconocimiento indirecto a la pretensión del actor.

40.- En contra del sobreseimiento del juicio contencioso administrativo existen dos recursos: el de reclamación y el de revisión. La procedencia de éstos estriba en el momento procesal en el cual se actualiza; si es antes del cierre de la instrucción, el recurso de reclamación será el medio de defensa a ejercitar; si es después del cierre de aquélla, la fórmula para combatir la resolución que lo niegue, la constituirá el recurso de revisión. Al margen de estos medios de defensa, el particular cuenta con el juicio de amparo para impugnar aquellas resoluciones en las que se decreta el sobreseimiento en una forma ilegal.

41.- Finalmente, la circunstancia de que el recurso de revisión sea estudiado por los Tribunales Colegiados de Circuito, implica un alejamiento del sistema francés del control jurisdiccional de los actos de la administración, con el consiguiente acercamiento a la postura anglosajona; no obstante de la reciente acuñación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo en las Entidades Fedrativas del país.

BIBLIOGRAFIA.

a).- Doctrina.

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 9ed. Ed. Porrúa, México, 1990 (c 1990) 897 p.
- AGUILAR ALVAREZ Y DE ALBA, Horacio. El Amparo contra Leyes. Ed. Trillas, México, 1990 (c 1990) 173 p.
- BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo. 24 ed. Ed. Porrúa, México, - 1988 (c 1988) 1080 p.
- CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Ed. Porrúa, México, 1973 (c 1973) 372 p.
- CERVANTES MONTENEGRO, Joaquín. El Cumplimiento de las Sentencias - que Emite el Tribunal Fiscal de la Federación. UNAM. México, - 1988, 167 p.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 29 ed. Ed. Porrúa, México - 1990 (c 1990) 506 p.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 40 ed. Ed. Porrúa, México, 1989 (c 1989) 444 p.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II, 4 ed. Ed. Porrúa y UNAM., México 1991 (c 1991) -- 1602 p.
- J. KAYE, Dionisio. Derecho Procesal Fiscal. Ed. Themis, México, 1989 (c 1989) 293 p.
- LARES, Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo. UNAM., México, 1978 (c 1978) 407 p.
- MARGAIN MANATOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o Ilegitimidad. 3 ed. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1980, 187 p.
- PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 17 ed. Ed. Porrúa, México, 1986 (c 1986) 881 p.
- SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. 7ed. Ed. Cárdenas - Editor y Distribuidor, México, 1986 (c 1986) 602 p.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II, 13ed. Ed. Porrúa, México, 1985 (c 1985) 881 p.

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México (1808-1987). - 14ed. Ed. Porrúa, México, 1987 (c 1987) 1052 p.

V. CASTRO, Juventino. Garantías y Amparo. 5ed. Ed. Porrúa, México, 1986 (c 1986) 565 p.

b).- Legislación y Jurisprudencia.

México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 91ed. Ed. Porrúa, México, 1991, (c 1991) 126 p.

México, Ley de Amparo. 51ed. Ed. Porrúa, México, 1990 (c 1990) 467 p.

México, Ley Federal del Trabajo. 62ed. Ed. Porrúa, México, 1990 --- (c 1990) 910 p.

México, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 26ed. Ed. Porrúa, México, 1991 (c 1991) 601 p.

México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 15ed. Ed. Porrúa, México, 1991 (c 1991)

México, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 51ed. Ed. Porrúa, México 1990 (c 990) 467 p.

México, Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. 43ed. - Ed. Porrúa, México, 1991 (c 1991) 701 p.

México, Ley de Justicia Fiscal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1936.

México, Ley General de Sociedades Mercantiles. 56ed. Ed. Porrúa, México, 1991 (c 1991) 665 p.

México, Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Reforma otras Leyes Federales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de diciembre de 1990.

México, Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 1991.

México, Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. 58ed. Ed. Porrúa, México, 1990 (c 1990) 655 p.

México, Código de Comercio. 56ed. Ed. Porrúa, México, 1991 (c 1991) 665 p.

México, Código Federal de Procedimientos Civiles. 51ed. Ed. Porrúa, México, 1990 (c 1990) 467 p.

México, Código Fiscal de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1938.

México, Código Fiscal de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de enero de 1967.

México, Código Fiscal de la Federación. 43ed. Ed. Porrúa, México, - 1991 (c 1991) 701 p.

México, Reglamento de Inspección Federal del Trabajo. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de noviembre de 1982.

México, Código Fiscal del Estado de Sonora. Publicado en el I Alcanca al Boletín Oficial del Estado N° 9, del 29 de enero de 1977.

México, Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato. Publicada en el Periódico Oficial del 24 de septiembre de 1985, Año LXXII, Tomo CXXIII, N° 77.

México, Ley de Justicia Administrativa del Estado de México. Publicada el 31 de diciembre de 1986 en la Gaceta del Gobierno.

México, Ley de la Administración de Justicia Fiscal del Estado de - Sinaloa. Publicada en el Periódico Oficial de la Entidad el 3- de mayo de 1976.

México, Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Jalisco. Publicada el 23 de diciembre de 1983 en el Periódico Oficial, El Estado de Jalisco.

México, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de mayo de 1971.

México, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro Arteaga. Publicada el 26 de diciembre de 1985 en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga".

DEMANDA, DESECHAMIENTO DE LA.- EL AMPARO CONTRA LA RESOLUCION QUE - LO CONFIRMA DEBE PROMOVERSE EN LA VIA DIRECTA.- Denuncia de -- contradicción de tesis N° 10/89, resuelta en sesión del 18 de febrero de 1991, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de -- Justicia de la Nación.

JURISPRUDENCIA N° 306.- REVISION ANTE LA SUPREMA CORTE.- IMPORTAN-- CIA Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO, FUNDAMENTOS INEFICACES PARA JUSTIFICAR ESOS REQUISITOS.- Tercera Parte, Segunda Sala, página 510 del Apéndice al Semanario - Judicial de la Federación del año de 1985.

- TRIBUNAL FISCAL.- FACULTADES DEL, PARA EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO. Revisión Fiscal 315/61.- Hoteles Nacionales, S.A., abril 5 de 1968, 5 votos.- Ponente Ministro Jorge Iñárritu.- Segunda Sala, Sexta Epoca, Volumen -- CXXX, Tercera Parte, p. 80.
- ACUERDOS DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE, A QUIENES OBLIGAN.- 3er. - T.C. del 1er. C.- Informe 1989, 3ª P., Vol. I, p. 103.
- RECURSOS ADMINISTRATIVOS, DEBEN ESTAR ESTABLECIDOS EN LAS LEYES.- INTERPRETACION DE LOS ARTICULOS 23, FRACCION VI DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y 202 FRACCION IV DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.- 3er. T.C. del 1er. C.- Informe 1988, 3ª P., Vol. I, p. 133.
- RECURSOS ADMINISTRATIVOS, EXCEPCION AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD - CUANDO DICHOS MEDIOS DE DEFENSA SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO ADMINISTRATIVO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA.- ARTICULO 23 DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- 3er. T. C. del 1er. C.- Informe 1988, 3ª P., Vol. I, p. 135.
- TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DEL.- CONSTITUYE EL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO.- 3er T. C. del 1er. C.- Informe 1976, 3ª P., Vol. I, p. 236.
- JURISPRUDENCIA A-13.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (RECURSO DE REVOCACION) RECURSO DE REVOCACION PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- OPCIONALIDAD DE SU INTERPOSICION.- Contradicción de precedentes 6/90.- Juicios -- 6696/89 y 7214/88.- Resuelta en sesión de 25 de septiembre de 1990.- RTFF. 3ª Epoca, Año III, Nº 33, septiembre de 1990, p. 9.
- JURISPRUDENCIA 258.- PROCESAL (COMPETENCIA DEL TRIBUNAL) COMPETENCIA.- EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION CARECE DE ELLA PARA RESOLVER CONTROVERSIAS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES, REGLAMENTOS O DECRETOS.- Texto aprobado en sesión de 20 de marzo de 1986.- RTFF. 2ª Epoca, Año VIII, Nº 81, septiembre de -- 1986, p. 178.
- JURISPRUDENCIA A-6 PROCESAL (NEGATIVA FICTA) NEGATIVA FICTA Y RESOLUCION EXPRESA.- SON ACUMULABLES.- Contradicción de sentencias 1/88.- Juicios 6153/87 y 2573/86.- Resuelta en sesión de 27 de junio de 1989, por unanimidad de votos. RTFF. 3ª Epoca, Año II, Nº 19, julio de 1989, p. 9.
- JURISPRUDENCIA 210.- PROCESAL (SENTENCIAS) NULIDAD PARA DETERMINADOS EFECTOS.- LOS ARTICULOS 238 Y 239 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN VIGOR NO LIMITAN LOS CASOS EN QUE LA SENTENCIA DEFINITIVA PUEDE DICTARSE EN ESA FORMA.- Texto aprobado en sesión de 17 de abril de 1985.- RTFF. 2ª Epoca, Año VI, Nº 64, - abril de 1985, p. 792.
- JURISPRUDENCIA 68.- PROCESAL (SENTENCIAS) SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- CASO EN EL QUE NO CONTRAVIENEN - - -

- LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 229 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.- Texto aprobado en sesión de 28 de octubre de 1980.- RTFF. 2ª - Epoca, Año III, Nº 13 a 15, julio-diciembre de 1980, p. 113.
- CONCEPTO DE AGRAVIO.- REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR.- Revisión 441/85, resuelta por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 7 de enero de 1987, por mayoría de votos.
- NOTIFICACION DE ACTOS SUSCEPTIBLES DE CONSENTIRSE O COMBATIRSE.- DEBE SER PERSONAL Y CUMPLIRSE RIGUROSAMENTE LOS REQUISITOS QUE ESTABLECE LA LEY.- Revisión Nº 1447/87, resuelta por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 4 de mayo de 1988, por unanimidad de votos.
- SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO.- PROCEDE CUANDO LA RESOLUCION IMPUGNADA - NO AFECTA LOS INTERESES JURIDICOS DEL ACTOR.- Revisión Nº 67/85, resuelta por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 2 de mayo de 1989, por mayoría de votos.

c).- Econografía.

- ALMAZAN DELGADO, Jaime. Aspectos Relevantes de la Justicia Administrativa del Estado de México. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2ª Epoca, Año VIII, Nº 88, México, abril de 1987 p. 1081-1085.
- ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. Los Recursos Fiscales y Administrativos en el Ambito Federal. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2ª Epoca, Año IX, Nº 93, México, septiembre de 1987, p. - 315-329.
- _____. El Tribunal Fiscal de la Federación, su ubicación en el marco constitucional. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2ª Epoca, Año VIII, Nº 88, México, abril de 1987, p. 871-891.
- _____. La Justicia Administrativa y el Estado de Derecho. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2ª Epoca, Año VIII, Nº 90, México, junio de 1987, p. 1061-1071.
- _____. El Nuevo Procedimiento Contencioso Fiscal. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª Epoca, Año I, Nº 1, México, -- enero de 1988, p. 55-72.
- ARREOLA ORTIZ, Rolando. Análisis Comparativo entre el Tribunal Fiscal de la Federación y el Consejo de Estado Francés. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª Epoca, Año I, Nº 3, México, -- marzo de 1988, p. 80-92.
- B. STEPHAN III, Paul. Una Comparación Internacional de Tribunales de Impuestos. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª Epoca,

ca, Año I, N° 11, México, noviembre de 1988, p. 73-79.

CORTINA GUTIERREZ, Alfonso. La Vertiente de la Justicia Administrativa Federal de 1936 a 1990. Una Opinión Sobre su Causa Futuro. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª Epoca, - Año II, N° 15, México, marzo de 1989, p. 77-82.

DIAZ OLIVARES, Armando. Evolución de la Justicia Administrativa en México. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2ª Epoca, Año VIII, N° 90, México, junio de 1987, p. 1087-1094.

_____. Reformas Legales para el Establecimiento de un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª Epoca, Año I, N° 1, México, - enero de 1988, p. 73-77.

GARCIA PELAYO Y GROSS, Ramón. Diccionario Larousse Ilustrado. 15ed. Ed. Larousse, México, 1991 (c 1991) 1663 p.

GARZA, Sergio Francisco de la. Las Causales de Nulidad o de Invalidez en el Derecho Administrativo. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2ª Epoca, Año IX, N° 91, México, julio de -- 1987, p. 87-133.

ROSA VELEZ, Sergio de la. La Ejecución de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación. 2ª Epoca, Año IX, N° 94, México, - octubre de 1987, p. 463-469.