

188
2ej:



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
Escuela Nacional de Estudios Profesionales
" ARAGON "

"LA QUEJA EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

RITA VERONICA JUAREZ JIMENEZ

FALLA DE ORIGEN

ENEP



ARAGON

San Juan de Aragón, Edo. de Méx.,

1994



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.

A MIS PADRES

**Gracia a ellos, a su apoyo y ánimos brindados,
estoy aquí, logrando la primer meta propuesta.**

**Dispuesta a enfrentar la vida, llena de alegrías
e incertidumbres.**

Con la convicción de mostrarles los frutos obtenidos.

A MI TIO

LIC. Francisco Jiménez Sánchez.

Gracias por su cariño

y ayuda brindados.

A MIS MAESTROS

**Por sus enseñanzas en la Gran Doctrina
del Derecho.**

Lic. Raúl Galavis Maqueda

Lic. Miguel Aguilar García

Lic. Jaime Hernández

Lic. Ludmila Barrera

Lic. Jesús Juárez Rojas

Lic. Irene Vázquez

Lic. Pedro López Juárez

Lic. Fernando Pineda Navarro

Lic. María Elena González Rivera

Lic. Felipe Soto Consuelo

Lic. Jesús Landeros

Lic. Jorge Luis Garduño Hernández

Lic. Hilda Avila Reinoso

Lic. Guadalupe Durán Alvarado

Lic. Alvaro Avila

Lic. Benjamin Ceja Ortiz

Lic. Alfonso Quintero Sánchez

Lic. Eduardo Cabrera

Lic. María Antonieta Landeros

Lic. Enrique Cabrera

Lic. Jorge Servín

Al Lic. Morales Muñoz
Cuyos consejos lograron
la culminación satisfactoria
del presente trabajo.

I N D I C E

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I ANTECEDENTES DEL JUICIO DE NULIDAD.....	3
1.1 En Francia.....	3
1.1.1 Funciones del Consejo de Estado.....	9
1.1.2 Estructura del Consejo de Estado.....	10
1.1.3 Ambito administrativo.....	12
1.1.4 Ambito jurisdiccional.....	12
1.2 En España.....	13
1.3 En México.....	15
1.3.1 Ley de Justicia Fiscal.....	27
1.3.2 Código Fiscal de la Federación de 1938.....	31
1.3.3 Código Fiscal de la Federación de 1967.....	33
1.3.4 Código Fiscal de la Federación de 1981.....	34

CAPITULO II	EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.....	37
2.1	Naturaleza Juridica.....	37
2.2	Partes.....	41
2.3	Demanda.....	47
	2.3.1 Definición.....	47
	2.3.2 Presentación de la demanda.....	47
	2.3.3 Requisitos de la demanda.....	51
	2.3.4 Anexos de la demanda.....	58
2.4	Ampliación de la demanda.....	61
2.5	Contestación.....	66
	2.5.1 Definición.....	66
	2.5.2 Requisitos de. la contestación.....	69
2.6	Contestación a la ampliación de la demanda.....	72
2.7	Fase Probatoria.....	73

2.8	Incidentes.....	87
2.9	Alegatos.....	109
2.10	Sentencia y su sentido.....	111
CAPITULO III	LA QUEJA EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.....	131
3.1	En la Ley de Amparo.....	131
3.2	En la Ley de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	137
CAPITULO IV	LA QUEJA EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.....	142
4.1	Reforma Constitucional.....	143
4.2	Naturaleza Juridica.....	146
4.3	Precedencia.....	151

4.4 Trámite Común.....	156
4.5 Trámite Especial para el caso de repetición del acto.....	159
4.6 Trámite Especial para el caso de exceso o defecto en el cumplimiento.....	160
4.7 Improcedencia.....	162
4.8 Sobreseimiento.....	164
CONCLUSIONES.....	166
BIBLIOGRAFIA.....	172

INTRODUCCION

El particular cuando se encuentre afectado en sus derechos por parte de una autoridad administrativa, en materia federal, tendrá la oportunidad de iniciar el juicio de nulidad. Con él podrá combatir el acto que le perjudica y hacer valer los derechos que considera han sido violados.

Pues bien, una vez que las partes plantearon ante el Tribunal Fiscal de la Federación los puntos sobre los que versa su controversia, acreditaron los hechos con las pruebas que consideraron idóneas, y demostraron la aplicabilidad de la norma abstracta (por ellos invocada) al caso concreto ; han cumplido con las actividades que son indispensables para obtener por parte del tribunal una resolución.

Cuando la sentencia resultó favorable al particular las autoridades administrativas tienen la obligación de respetarla, debido a nuestro Estado de Derecho. Pero lamentablemente no siempre ocurre así. Se dan casos en que una vez que la sentencia ha quedado firme no es debidamente cumplimentada por la autoridad correspondiente.

A partir de 1988 la fase contenciosa del procedimiento administrativo es objeto de importantes modificaciones, como lo es la inclusión de una figura denominada queja.

Con dicha figura se pone nuevamente en tela de juicio la naturaleza jurídica que desde sus inicios se le ha atribuido al Tribunal Fiscal de la Federación. Puesto que desde su origen se le conoce como un tribunal de simple anulación y no de plena jurisdicción, supuesto de que el Tribunal Fiscal carecería de imperio para hacer cumplir sus determinaciones.

Con la inclusión de la queja el particular tiene, en todo caso, una nueva instancia que tal vez le ayude a resolver el problema para el caso de que la autoridad decida por fin ajustarse a la sentencia. Porque de no ser así se convierte en un perjuicio para el particular, debido a que es obligatoria, y una vez concluida tendrá entonces que recurrir al Juicio de Amparo.

En todo caso, como se observará a través del desarrollo del presente trabajo, la queja es una copia defectuosa de la que existe en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, puesto que se trasladó al Código Fiscal de la Federación con limitaciones para su interposición por un lado, y con plazos más amplios, así como también observamos tibieza y mano blanda en cuanto a las medidas que puede adoptar el Tribunal Fiscal para hacer cumplir sus determinaciones.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL JUICIO DE NULIDAD

1.1. EN FRANCIA

Es muy cierto que el sistema contencioso administrativo francés surgió a raíz de la Revolución Francesa (1789) como una reacción a la corrompida justicia que impartían los jueces a nombre del rey. También cooperaron a la creación de este sistema, razones de orden político más que jurídico. Aunque en la actualidad esas realidades sociales se han ido transformando en fundamentos jurídicos a fin de fortalecer el mencionado sistema.

Al término de la revolución, Francia atraviesa por una etapa en la que se carece de confianza por parte de los gobernados hacia las autoridades, debido al resentimiento que se le tenía al Monarca. De ahí que no era confiable la imparcialidad de los tribunales ordinarios. En consecuencia el Poder Judicial radicó en el pueblo convirtiéndose así en jurado popular.

Las cuestiones que afectaban al ejecutivo no tenían un órgano específico para resolverse, aún en primera instancia, en estas circunstancias el primer ministro va pidiendo "opinión" a su colaborador y se forma entonces el Consejo del Rey, que era la reunión de varios secretarios de estado para resolver sobre alguna cuestión de indole administrativo y financiero. Siendo este Consejo el primer ancestro en el cual pueden ser reconocidos algunos rasgos iniciadores del Consejo de Estado Francés.

Una de las raíces del Consejo del Rey fue el hecho de que la justicia administrativa debiera impartirla un órgano jurisdiccional establecido dentro del propio gobierno. Sin la intervención de otra entidad gubernativa. Siendo dicha institución juez y parte.

Este Consejo en un principio sólo actúa como consultor del ejecutivo, quien simplemente se somete a su opinión que es emitida en forma colegiada. Posteriormente evoluciona, se institucionaliza de manera autónoma, y se le vá otorgando una competencia específica. De esta manera se transforma en el llamado Consejo de Estado Francés: que es el órgano colegiado al que se le confiere competencia para resolver los conflictos que se susciten en materia administrativa y fiscal entre las autoridades francesas y los ciudadanos. Las resoluciones dictadas por el Consejo de Estado se pronunciaban en nombre del Rey o Presidente de la República, puesto que en un principio el Consejo resolvía en nombre y representación del Ejecutivo y

posteriormente cuando se configura como órgano autónomo del Poder Ejecutivo, lo hacen a nombre propio y representación de este poder. Esto es que se actúa en representación del ejecutivo, pero con competencia propia para resolver esas controversias de orden administrativo y fiscal.

De lo anterior se desprende que el Consejo de Estado Francés "es el órgano de consulta del Poder Ejecutivo que se integra con los mismos miembros del gabinete y que al evolucionar va adquiriendo una institucionalidad por la que se le confirma como un órgano diferente al ejecutivo." ¹ Paulatinamente se le otorgan atribuciones de consulta y decisión para que resuelva sobre las cuestiones planteadas al ejecutivo. Hasta que posteriormente las resoluciones del Consejo de Estado adquieren obligatoriedad para el ejecutivo y los particulares.

"El Consejo de Estado Privado o Consejo de Partes, instituido por Luis XIV, tuvo influencia en la evolución que condujo a la formación del Consejo de Estado Moderno, a quien le competía conocer de las decisiones de las cortes soberanas que le eran encomendadas por vía de la casación, de igual forma que resolvía de los recursos interpuestos contra las decisiones emitidas por los intendentes en materia contenciosa. Estas paralelamente a las funciones de los administradores que ejercían por cuenta del Rey, en las 'generalidades' (circunscripción

¹ Apuntes de clase. Segundo curso de Derecho Administrativo. Miguel Aguilar Garcia. ENEP ARAGON 1991.

territorial de aquella época) se ocupaban de los litigios a los cuales daba lugar la acción de la administración." =

El Consejo de Partes ante quien se llevaba la apelación de estas desiciones aparecia como el bosquejo de la jurisdicción administrativa que el Consejo de Estado ejerceria posteriormente.

"El Consejo es una jurisdicción encargada de conocer de los litigios del orden administrativo. Es igualmente el consejero del gobierno, quien puede o debe, según el caso, consultarle sobre sus proyectos de decisión sin estar ligado por la opinión que le ha sido solicitada. Sus miembros pertenecen a la función pública y tienen la posibilidad de ejercer funciones extrañas a su cuerpo de origen, la cual usan, sin romper los lazos que lo atan a él." =

Por tanto, es en Francia donde se encuentra el primer antecedente de los Tribunales Contencioso Administrativos a través del Consejo de Estado Francés. Sucesor del Consejo del Rey, antiguo régimen que en un principio funcionó como tribunal administrativo de jurisdicción retenida, que consiste en que sus resoluciones van a ser proyectos que serán revisables de oficio por el titular de la rama administrativa en la que encuadre el asunto debatido, pero que posteriormente pasa a ser un tribunal

² Leopoldo Rolando Arreola Ortiz. Análisis comparativo entre el Tribunal Fiscal de la Federación y el Consejo de Estado Francés, 45 años del Tribunal Fiscal de la Federación, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Número 3. México 1991, p. 76.

³ Ibid. p. 58.

de jurisdicción delegada, en que a diferencia de la jurisdicción retenida, sus resoluciones ya no serán revisables por ningún órgano ministerial. "Con la característica de que aunque perteneciera formalmente al campo de la administración, poseía plena autonomía para dictar sus fallos, implementando, cuando era necesario, una serie de procedimientos o técnicas para la obtención de sus resoluciones..." ⁴

El 21 de septiembre de 1792, con el fin de mejorar la Constitución de 1791 (la primera que tuvo Francia) se estableció una Convención que creó una nueva Constitución que substituyó a la anterior que le dio el nombre de la Constitución del Año VIII de la Libertad -que corresponde al año 1799 de nuestra era-. En cuyo artículo 52 se estableció el fundamento legal de la creación del Consejo de Estado, habiendo tenido influencia en su redacción Napoleón Bonaparte, en su carácter de Cónsul Supremo, que si bien no lo inovó totalmente, ni lo creó, pues sus raíces se encuentran en el régimen anterior, si le dio características y otras particularidades con las que se conoce actualmente al Consejo de Estado Francés, sin que por ello perdiera sus raíces que se remontan a los regímenes monárquicos.

El Consejo de Estado Francés tenía entonces la independencia de impartir justicia administrativa dentro del mismo gobierno sin la intervención del Poder Judicial, y que fue el medio para establecer en forma definitiva la separación de

⁴ Ibid. p. 57-86.

poderes. Al hacerse la distinción entre funciones administrativas y funciones judiciales se establecieron severas sanciones para los jueces del Poder Judicial que pretendieran obstaculizar las operaciones de los cuerpos administrativos.

El Consejo de Estado encontró en la Constitución del año VIII un nuevo acto de creación, modificado en seguida por la Ley del 24 de mayo de 1822 que le dio un aspecto moderno. Y fue hasta el año de 1872, cuando dejó de funcionar como tribunal de jurisdicción retenida; es decir, como un órgano que propone resoluciones que son suscritas ulteriormente por la misma administración; y con posterioridad se le otorgó el carácter de jurisdicción delegada. Esto es, que pronunciaba sus fallos de manera autónoma e imperativa pero lo hacía formalmente a nombre de la propia administración.

Es finalmente en el año de 1953, cuando la legislación reestructuró la organización de la jurisdicción administrativa francesa, creando los Tribunales Administrativos de Primera Instancia y situó al Consejo de Estado como un órgano de apelación y de última instancia, salvo casos de excepción en los que conocía en primer y único grado.

1.1.1 FUNCIONES DEL CONSEJO DE ESTADO

Este organismo jurisdiccional lleva a cabo dos funciones básicas:

A) Actúa como Tribunal Jurisdiccional resolviendo los conflictos que se susciten en el ámbito administrativo entre la Administración Pública y el administrado;

B) Por disposición de la ley, debe ser consultado obligatoriamente por el Poder Ejecutivo respecto de los decretos, reglamentos, ordenanzas y en general respecto de cualquier acto emitido por ese poder como consecuencia de sus facultades parlamentarias, así como los proyectos de leyes que se pretendan enviar al Parlamento para su aprobación.

Cabe agregar que el análisis que realiza el Consejo de Estado abarca el aspecto constitucional con el objeto de que la iniciativa correspondiente no viole algún texto de la Suprema Ley, basándose en el principio de legalidad, en donde se toman en consideración aspectos de oportunidad y conveniencia de la ley, a fin de que no resulte obscuro o contradictorio.

1.1.2 ESTRUCTURA DEL CONSEJO DE ESTADO

La función de consulta por parte del Ejecutivo (marcada con el inciso B en el apartado anterior), se lleva a cabo por cuatro de las seis secciones en que se encuentra dividido el Consejo de Estado, mismas que son:

1. Sección de Finanzas.
2. Sección del Interior.
3. Sección de Trabajos Públicos.
4. Sección Social.

Estas cuatro secciones son las encargadas de revisar los actos administrativos en función de la materia de su competencia.

Las dos secciones restantes que completan la integración del Consejo de Estado Francés son:

5. Sección Contencioso. Encargada de la función jurisdiccional, de resolver controversias entre la Administración y el administrado (mencionada en el inciso A del anterior apartado).

6. Sección de Relaciones y Estudio. Fue la de más reciente creación y cuenta con múltiples funciones entre las cuales destaca la relativa a vigilar el cumplimiento de las resoluciones jurisdiccionales emitidas por el propio consejo, a las autoridades administrativas a las que van dirigidas.

Ahora bien, por lo que corresponde a su función jurisdiccional, es un Tribunal Administrativo con una doble esfera de competencia; como un Tribunal de Revisión respecto de las resoluciones emitidas en primera instancia por los Tribunales Administrativos, en donde actúa bien como Tribunal de Apelación o como Tribunal de Casación, según sea el órgano de primera instancia que haya emitido el fallo, o bien como un Tribunal de única instancia respecto del recurso por exceso de poder contra actos reglamentarios de los diversos ministros que componen la Administración Pública, así como juez de Derecho Común respecto de los conflictos suscitados entre la Administración y los funcionarios de los territorios franceses.

En cuanto al cumplimiento de sus sentencias el Consejo de Estado ha desarrollado una serie de procedimientos o técnicas, mismas que se clasifican en dos grandes ámbitos; el Administrativo y el Jurisdiccional.

1.1.3 AMBITO ADMINISTRATIVO

Aquí los medios empleados consisten usualmente en un trato directo con la autoridad que no ha cumplido la resolución emitida en su contra, procurando conocer los medios por los cuales la misma se ha abstenido de cumplimentar el fallo. Esta técnica se ve complementada cuando se insta al superior jerárquico de la autoridad que se niega sin motivo válido a ejecutar la resolución que ha emitido el Tribunal. Para llevar a cabo esto el Consejo de Estado creó en un principio una comisión denominada de Relaciones y Estudio, que posteriormente formó parte de una de las seis secciones que componen el Consejo.

1.1.4 AMBITO JURISDICCIONAL

En este ámbito el medio para lograr que se cumpla con la sentencia consiste en condenar al funcionario público responsable del retardo o del incumplimiento de la resolución, al pago de una indemnización importante, que puede incrementarse por el tiempo transcurrido sin que la autoridad cumplimente la resolución. Este sistema se ve complementado con la posibilidad de consignar al responsable a la Corte Disciplinaria Presupuestal.

1.2 EN ESPAÑA

El siglo pasado (1858), en España influyó en un principio el sistema francés, habiéndose creado un Consejo de Estado que dependía formalmente de la administración y que posteriormente sufrió varios cambios, hasta que fue totalmente suprimido en el año de 1902 debido al reestablecimiento del sistema judicialista.

Es por tanto que en este sistema español el principio judicialista es el que ha imperado, de tal forma que los actos y las resoluciones que emite la administración activa se impugnan ante Tribunales Judiciales Ordinarios que han ido adquiriendo el carácter de Organismos Judiciales Especializados.

La Constitución Española vigente en su artículo 106 fracción I, misma que se transcribe, otorga a los tribunales competencia para controlar la legalidad de los actos de la administración:

"I. Los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican." ³

³ Miguel Valdez Villareal, et. al. Principios Tributarios Constitucionales. Editorial Tribunal Fiscal de la Federación. Mexico 1992. p. 591.

Como en España los Tribunales Judiciales son los únicos con existencia jurídica se infiere que el texto anterior se refiere a ellos. Con lo que se colige además que no existe como ocurre en Francia una jurisdicción especial que atribuya a los tribunales una competencia especializada, diversa de los judiciales.

Sin embargo en este aspecto, la estructura jurídica unitaria de la justicia de España no coincide con el régimen de las Comunidades Autónomas, en vista del mandato expreso por el artículo 153 inciso c), constitucional que dispone:

"Art. 153. El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: ...

c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias."

"Las Comunidades Autónomas Españolas son una creación sui géneris del legislador, porque de ellas no puede desprenderse que España sea un Estado federal como el norteamericano o el mexicano, pero al mismo tiempo es imposible homologar el sistema español con el contencioso administrativo francés". e

* Ibid. p.592.

"El Capitulo Tercero de la ley suprema señala las bases esenciales de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la expresa garantía del artículo 2, también constitucional, del derecho a la autonomía de las nacionalidades; la fracción I del artículo 143 faculta a las provincias españolas para acceder a su autogobierno, coincidiendo con la que para ellas deriva de aquel precepto expícito. La competencia autónoma de las Comunidades se ha creado, primordialmente, para organizar sus propias instituciones de autogobierno (artículo 148,fracción I); ellas tienen una competencia residual porque al Estado, según el artículo 149, fracción III, corresponde la competencia exclusiva sobre materias no atribuidas expresamente a él, las que pueden corresponder a las Comunidades, y también tiene el Estado competencia sobre materias no asumidas explícitamente por los Estados de Autonomía." ⁷

1.3. EN MEXICO

En la Nueva España en la época de la Colonia, el Virrey a nombre y representación del Rey de España ejercía el poder ejecutivo. Los alcaldes y corregidores en el interior del país ejercían actos a nombre del citado poder. Al lado de la infinidad de tribunales existentes en la Colonia, estaban los tribunales de Hacienda y Cuentas, que conocían de determinadas cuestiones fiscales, pero que no contaban con una organización bien definida

⁷ Id.

en cuanto a sus funciones específicas, lo que ocurría también con las demás instituciones de aquella época.

Por tanto, es erróneo como algunas veces se ha manejado que los antecedentes históricos de lo contencioso administrativo en México se remontan a no más de cuarenta años, puesto que hace más de cien años, en el año de 1853 el gobierno de la República Central entonces establecida expidió la Ley para el arreglo de lo contencioso-administrativo del 25 de mayo de 1853; y su reglamento respectivo.

Fue Don Teodosio Lares quien formuló el proyecto de la citada ley y que una vez aprobada por el Poder Legislativo se le conoció como "Ley Lares". En el proyecto se pretendió establecer un Consejo de Estado como Tribunal Administrativo, así como un procedimiento contencioso administrativo de justicia retenida.

El antecedente directo de la ley de referencia fue el Consejo de Estado Francés, que fue introducido a nuestro país por el instrumento jurídico denominado "Bases para la administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución", promulgado el 22 de abril de 1853.

Para mayor ilustración de la presente investigación se reproducen las disposiciones de la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo del 25 de mayo de 1853:

"ART.1. No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de la cuestiones administrativas.

ART.2. Son cuestiones administrativas las relativas:

I.- A las obras públicas.

II.-A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración.

III.-A las rentas nacionales.

IV.-A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.

V.-A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.

VI.-A su ejercicio y cumplimiento, cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil.

ART.3. Los ministros de Estado, el Consejo y los Gobernadores de los estados y Distrito, y los Jefes Policiacos 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 esta ley.

ART.4. Habrá en el consejo de Estado una sección que conocerá de lo contencioso administrativo. Esta sección se formará de cinco consejeros abogados que nombrará desde luego el Presidente de la República.

ART.5. La sección tendrá un secretario, que nombrará también el Presidente de la República de entre los oficiales de la Secretaría del Consejo.

ART.6. Las competencias de atribución entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial, se decidirán en la primera sala de la Suprema Corte compuesta para este caso de dos magistrados propietarios y dos consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República. Será presidente de este tribunal el que lo fuere de la misma sala y sólo votará en caso de empate para decidirlo.

ART.7. En los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los tribunales, una acción de cualquier naturaleza que sea, contra el gobierno, contra los Estados o demarcaciones en que se dividan, contra los ayuntamientos, corporaciones o establecimientos públicos que dependan de la administración, sin haber antes presentado en la misma, una memoria en que se exponga el objeto y motivos de la demanda, el reglamento determinará la manera en que deberá ser presentada la Memoria y sus efectos.

ART.8. En el caso de embargo de bienes para el pago de cantidades debidas al erario, la demanda de dominio en tercería tampoco podrá ser intentada ante los tribunales sin haber presentado antes una Memoria a la autoridad administrativa.

ART.9. Los tribunales judiciales no pueden en ningún caso despachar mandamientos de ejecución, ni dictar providencias de embargo contra los caudales del erario o bienes nacionales, ni contra los fondos o bienes de los Estados, demarcaciones, ayuntamientos o establecimientos públicos que dependan de la administración.

ART.10. Los tribunales en los negocios de que habla el art.7, sólo pueden declarar en la sentencia el derecho de las partes y determinar el pago.

ART.11. Determinado el pago por sentencia ejecutoriada, la manera en que deba verificarse o la autorización de la venta de algunos bienes, si para ello fuere necesaria, es del resorte exclusivo de la administración, en los términos que expresará el reglamento respectivo.

ART.12. Los agentes de la administración en los casos que deben representarla en juicio, los Estados, demarcaciones, ayuntamientos, corporaciones y establecimientos públicos que estén bajo la protección y dependencia del Gobierno, no pueden

entablar litigio alguno sin la previa autorización de la autoridad administrativa, de la manera en que disponga el reglamento.

ART.13. Los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administración, ya sean individuos o corporaciones, por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa.

ART.14. Instalada que sea la sección de lo contencioso, se pasarán a ella los expedientes que correspondan conforme a la ley." *

El maestro Gabino Fraga explica en lo referente al reglamento lo siguiente:

"El procedimiento organizado en la legislación que nos ocupa consistía en que primeramente debería presentarse una reclamación al Ministro respectivo (Regl. arts. 6, 7 y 8); si el negocio no pudiera arreglarse en el plazo de un mes con los interesados, debería pasarse a la sección de lo contencioso del Consejo, notificando al reclamante y al Procurador General (art.9); dentro del término de veinte días, el Procurador debería

* Emilio Margáin Manautou, De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Legitimidad. 3a. Edición. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. 1980. p.p.28,29,30.

contestar la reclamación (Regl., art. 11). Corrido el traslado de la contestación al reclamante y evacuado por éste, se recibían sucesivamente las pruebas y alegatos, debiendo dictarse, dentro de los quince días siguientes, la resolución (Regl., arts. 13 a 19). Se ordenaba que la resolución se notificara a las partes y se pasara copia de ella a todos los Ministros (Regl., art. 20). Tanto los ministros como las partes podían manifestar su inconformidad en un plazo de diez días, caso en el cual el asunto se sometía a la decisión del Gobierno en Consejo de Ministros, en el concepto de que esta última decisión se ejecutaría sin recurso alguno, (Regl., arts. 21 a 26).

Las resoluciones del consejo podían ser atacadas por recurso de aclaración y de nulidad, los cuales deberían ser resueltos por el mismo consejo, (Regl., arts. 40 a 48).

Por último si dentro del término no se manifestaba inconformidad o se interponía recurso, la resolución del Consejo quedaba firme. (Regl., art. 23)." >

La ley Lares y su reglamento tuvo muy poca vigencia, pues la Revolución de Ayutla desconoció los actos del gobierno dictador, y por una Ley de 20 de Noviembre de 1855, se abolieron las leyes que regían desde 1852 la administración de justicia.

* Gabino Fraga. Derecho Administrativo. 18a. Edición. Editorial Porrúa S. A. México 1986. p. 449-450.

De igual forma, Ignacio Vallarta siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, instauró una tesis que llevaba su apellido, en la que sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley Lares, debido a que la consideraba violatoria de la división de poderes que establecía la Constitución. Consideraba que la creación de un tribunal administrativo implicaba la reunión del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial en una misma persona que sería el Presidente de la República.

Ignacio Vallarta, junto con otros notables juristas como Cruzado y J. Pallares, comentaban la Constitución de 1857, diciendo que en lo referente al juicio contencioso administrativo se estaban violando varios artículos. Se violaba el artículo 50 (que corresponde al artículo 49 de la Constitución actual), pues al juzgar en materia administrativa, la administración, estaba invadiendo facultades que le correspondía al Poder Judicial. Así mismo, decían, que se violaba el artículo 13, que consideraba anticonstitucionales los tribunales especiales; así como el artículo 14 porque no se seguía un juicio ante los tribunales, se violaba además el artículo 17, porque la administración no puede hacerse justicia por su propia mano.

"...El pensamiento de la segunda mitad del siglo pasado fue el siguiente:

Primero.- El Poder Judicial de la Federación es el competente para juzgar las controversias entre los particulares por actos ejecutados por la administración pública.

Segundo.- Los juristas invocando el texto constitucional de 1857 afirmaron que la conducta del Poder Ejecutivo debía estar supeditada al Poder Judicial.

Tercero.- La justicia federal sustituyó a los tribunales administrativos, pero las controversias sólo pueden resolverse mediante el juicio de amparo. Este último criterio fue situado por el notable jurista don Jacinto Pallares." ¹⁰

Por otra lado, se puede mencionar que durante la Intervención Francesa en la formación del efímero segundo Imperio Mexicano, al pretender crearse nuevamente el Consejo de Estado como órgano de jurisdicción retenida, se hizo un intento por sustituir el sistema judicialista y tal proyecto se plasmó en algunos numerales de la Constitución del Imperio que a continuación se transcriben:

"ARTICULO 22.- Los Comisarios Imperialistas son instituidos temporalmente para precaver y enmendar los abusos

¹⁰ Armando Porras Y Lopez. Derecho Procesal Fiscal. Editorial Textos Universitarios S. A. México 1960 p.112.

que pueden cometer los funcionarios públicos de los departamentos a investigar la marcha que siga el Orden Administrativo ejerciendo las facultades especiales que en cada caso le cometa el Emperador a sus instituciones.

ARTICULO 23.- Los visitadores recorrerán el departamento, visitarán la Ciudad, Tribunal u Oficina que se le señale, para informar sobre los puntos que les demarquen sus instrucciones, o para enmendar el determinado yerro o abuso cometido, cuyo conocimiento y examen se les encomienda." ¹¹

La Constitución del Imperio reconoció la existencia de un Consejo de Estado de tipo Europeo y un Tribunal de Conflictos para decidir las competencias entre las actividades administrativas y las judiciales; el cual estaría regulado por el artículo 18 del Decreto sobre Organización General de los Ministerios de 12 de octubre de 1865, así como por la Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su reglamento, ambos de 10 de noviembre del mismo año y que desde luego se aproximaron a la legislación Lares de 1853, en virtud de que, durante el Imperio de Maximiliano, Don Teodosio Lares volvió a ocupar puestos prominentes en la Administración Pública y su influencia se volvió a señalar con la adopción de este tipo de Contencioso Administrativo al estilo francés.

¹¹ *Reseña Histórica del Contencioso Administrativo Fiscal en México*, Jus-Revista de Derecho y Ciencias Sociales, número 56. Editorial Tribunal Fiscal de la Federación, Marzo 1946, p.33.

Otros antecedentes de lo Contencioso Administrativo en México se exponen a continuación:

I).- El 10 de Mayo de 1913, el Jefe del Ejército Constitucionalista, Don Venustiano Carranza, decretó el reconocimiento a los nacionales y extranjeros para reclamar los daños sufridos durante los años de la revolución y los que padecieren a partir de la expedición de ese decreto hasta la consumación de la misma; en Noviembre de 1917 se expidió la Ley que creó una comisión dependiente de la Secretaría de Hacienda para tener conocimiento de esas reclamaciones y cuyos miembros eran nombrados por el Presidente de la República. Al respecto, Cadena Rojo afirma: "... que la Ley de Justicia Fiscal se basó en el reglamento de la Ley que creó esta comisión, ya que el procedimiento regulado en el mencionado reglamento fue similar al que se estableció en la Ley de Justicia Fiscal." ¹²

II).- Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927.

Esta ley en sus artículos 60 y 61 establecía un juicio de oposición, que se sustanciaba ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de

¹² Jaime Cadena Rojo, La Gran Enciclopedia Jurídica Mexicana, 2a. edición, México 1983. p.184.

ejecución; sin que en ningún caso debiera tenerse como garantía el secuestro llevado a cabo por la autoridad administrativa.

Por su parte, el artículo 62 señalaba que una vez transcurrido el término de treinta días sin que se formulara la demanda; se tenía por consentida la resolución administrativa. En el numeral 63 se indicaba que el procedimiento de ejecución continuaba adelante, si la oficina exactora no recibía del juzgado aviso oportuno, de que ante él se había presentado la demanda, o si no se acreditaba ese hecho con certificado expedido por el juzgado.

"No obstante el respaldo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio a este juicio, al resolver que el juicio de amparo es improcedente cuando el particular tiene un recurso ordinario de defensa, muy pronto se observó que no era el camino indicado para resolver las controversias entre la Hacienda Pública Mexicana y el contribuyente, porque era un juicio largo y deficiente; no había comunicación entre los Agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales; otorgada la garantía del interés fiscal, el contribuyente perdía interés en continuar el juicio, el cual envejecía por falta de promoción, etc." 13

13 Antonio Carrillo Flores, El Tribunal Fiscal de la Federación. Un Testimonio. Edit. T.F.F. México 1966. p. 9.

1.3.1. LEY DE JUSTICIA FISCAL

En nuestro país la Ley de Justicia Fiscal (promulgada por el Presidente Lázaro Cárdenas, el 27 de agosto de 1936) fue una ley revolucionaria del pensamiento jurídico mexicano de aquella época, puesto que fue la antecesora en el importante aspecto de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación como órgano jurisdiccional autónomo, lo que puso en tela de duda la constitucionalidad de dicho tribunal administrativo; pues no se concebía entonces la posibilidad jurídica de un tribunal autónomo competente para conocer de juicios en los que se cuestionaría la legalidad de resoluciones de la Secretaría de Hacienda. La crítica generalizada afirmaba que esa competencia era exclusiva de los tribunales federales judiciales.

Así mismo, se afirmaba que el Tribunal Fiscal de la Federación, era un tribunal cuya existencia pugna con las ideas expuestas por Vallarta en el siglo pasado, con criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y aún más, con ideas de los juristas al servicio del Estado. "Permitir que la administración, a través de un órgano autónomo no subordinado jerárquicamente al Presidente de la República o al Secretario de Hacienda, tuviese la oportunidad de corregir sus propios errores a través de un procedimiento cuyos resultados, el particular podría aún impugnarlos a través del juicio de amparo, fue una solución que después de treinta años, puede ya calificarse como certera. Pero suprimir la intervención de la

justicia federal en materia fiscal, a través de un juicio que por casi un siglo había existido en nuestras leyes, parecería y era , un paso muy audaz en 1935." 14

El argumento generalizado entonces, se desarrollaba alrededor de la tesis de que la legalidad de las decisiones administrativas, en materia de impuestos, sólo podía decretarse en vía jurisdiccional por los jueces federales, y que para examinar la legalidad tributaria, estaba abierto para los contribuyentes un juicio de oposición ante jueces de Distrito, enmarcados dentro del Poder Judicial de la Federación.

Previendo esa objeción, el legislador de 1936 la rebatió con éxito haciendo notar en la exposición de motivos de la Ley de agosto de 1936 que el nuevo tribunal, aunque dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, al resolver los juicios que se promovían ante él, no dictaría sentencias exentas de una posible revisión jurisdiccional y que el juicio de amparo, como una instancia final para decidir sobre la legalidad de las desiciones del nuevo órgano jurisdiccional dejaba a la justicia federal la resolución final revisora de sentencias dictadas por el nuevo órgano de la justicia administrativa.

Se disiparon las dudas sobre la cuestión de constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación cuando

¹⁴ Ibid. p. 19.

por reforma constitucional en el Diario Oficial de la Federación del 18 de mayo de 1924 y de la fracción primera del artículo 104 Constitucional adicionada posteriormente con el párrafo segundo, con fecha 30 de diciembre de 1946, se estableció al nivel fundamental del Derecho el sistema contencioso administrativo. En efecto, el artículo 104, inciso I-B, prevé explícitamente la posibilidad de establecer en México tribunales de lo contencioso administrativo, y además el artículo 73, fracción XXIX-H, facultó al Congreso "para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos..."

En un principio al Tribunal Fiscal de la Federación de 1936 se le atribuía competencia para conocer exclusivamente sobre materia tributaria, pero mediante diversas reformas se han ampliado sus atribuciones para conocer en materia administrativa.

"Originalmente el Tribunal Fiscal de única instancia, sólo residía en la ciudad de México, pero en 1978, dos reformas esenciales le hizo el legislador: la primera consistió en estructurarlo en dos etapas, una ante jueces regionales de primer conocimiento, y otra de revisión ante una Sala Superior; la segunda reforma, descentralizadora atribuye la instancia de primer grado a las Salas Regionales que funcionan regularmente en ocho entidades federativas del país." ¹⁵

¹⁵ Miguel Valdez Villareal. Op. Cit. p.590.

Actualmente el Tribunal Fiscal de la Federación cuenta con un mayor número de Salas Regionales, debido a que el artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación indica que la República Mexicana se divide en varias regiones y en cada una habrá una Sala Regional, con excepción de la metropolitana, en donde se determina la existencia de seis, y dos Salas en la Hidalgo-México. Integrándose un total de 17 Salas Regionales y conforme al artículo anteriormente citado son:

I. Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

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 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.

1.3.2 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1938

La Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938, y el 1.º de Enero del año siguiente entró en vigor el Código Fiscal de la Federación en donde se recogía el contenido de la Ley de Justicia Fiscal. Además se incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico-coactivo, infracciones y sanciones.

Por medio del citado código por primera vez, en el Continente Americano, se reunió en un sólo cuerpo de leyes las normas generales del derecho tributario. Es de hacerse notar el comentario que sobre este cuerpo legal hiciera el estudioso del Derecho Fiscal Mario Plugiese en los siguientes términos: "...bien puede decirse que los Estados Unidos Mexicanos van a la vanguardia con la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y el Código Fiscal Federal de 1938, que colocan a la legislación financiera mexicana entre las más modernas, las más orgánicas, las mejores de los estados de América." ¹⁶

La expedición del Código Fiscal de la Federación de 1938, constituyó un avance extraordinario para la legislación tributaria mexicana. Sin embargo se observó que por desconocimiento de la materia, eran contadores principalmente los que "litigaban" ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

"Hasta el momento de su derogación -31 de marzo de 1967- el Código Fiscal en comento no originó mayores problemas para la Hacienda Pública y los contribuyentes. Los defectos de técnica legislativa de que adolecía, se fueron corrigiendo mediante diversas reformas que se le hicieron durante sus 28 años y 3 meses de vigencia." ¹⁷

¹⁶ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número extraordinario. México 1965. p.58.

¹⁷ Esilio Margán Manautou. Op. Cit. p.32.

1.3.3 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1967

No obstante que el Código Fiscal anterior constituía una legislación que representaba una jerarquía superior a las disposiciones contenidas en las demás leyes tributarias; éstas podían derogar para determinados tributos especiales las disposiciones generales del Código Fiscal.

Este sistema ya no operó cuando entró en vigor el Código Fiscal de 1967. Cuyo artículo 10. al definir su campo de aplicación, establecía que la materia fiscal estaba integrada por los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Así mismo, establecía que se regían en primer término por las leyes fiscales respectivas y sólo en defecto de éstas, esto es, cuando no establezcan norma específica, operarán las disposiciones del nuevo código y, en último caso, el Derecho Común. Este criterio fue confirmado por el 3er. TCMA del 1er. C, informe del Presidente de la SCJN en 1975. Trib. Colegiados, p.146.

El nuevo Código Fiscal de la Federación fue publicado en el Diario Oficial el 19 de enero de 1967 que "...no introdujo innovaciones realmente trascendentales; en algunos casos se aprovecha la experiencia para ofrecer una mejor organización y redacción de las normas, otorga un tratamiento más igualitario a

los contribuyentes frente a la administración y refunde muchos preceptos del anterior código..." 10

Sin embargo en este nuevo Código Fiscal se encuentra una novedad en lo que toca al procedimiento contencioso administrativo, pues se incorpora un capítulo relativo a los recursos que las autoridades pueden hacer valer contra las sentencias emitidas por las Salas y el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación.

1.3.4 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1981

El Congreso de la Unión expidió el 31 de diciembre de 1981 un nuevo Código Fiscal, una parte de él entró en vigor el 10. de Enero de 1983 y la otra parte el 10. de abril de este mismo año.

Este nuevo Código va a disponer --como en el anterior-- que sus disposiciones son de aplicación únicamente en defecto de las que contengan las leyes fiscales respectivas, es decir, cuando no establezcan norma específica, operarán las disposiciones del nuevo código y en su defecto el Derecho Común. Tal como resulta en la actualidad que el Código Federal de

¹⁰ Sergio Francisco De La Garza, Derecho Financiero Mexicano. 16a. edición. Editorial Porrúa S. A. México 1990. p. 77.

Procedimiento Civiles resulta de aplicación supletoria en preceptos del Código Fiscal de la Federación.

El nuevo código se integra de seis Títulos. El I se refiere a disposiciones generales. El II a derechos y obligaciones de los contribuyentes. El III a facultades y obligaciones de las autoridades fiscales. El IV a infracciones y delitos. El V al procedimiento administrativo tributario y el VI contempla el proceso contencioso administrativo.

El Código Fiscal de la Federación de 1981, al igual que su antecesor de 1967, se aplica "en defecto de las leyes fiscales respectivas o especiales y (Art.10.), por lo que no puede presentarse ningún conflicto en este sentido." Texto contenido en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación 2a. época. Núm. 85. Tesis 90. I-87. p. 164.

La Sala Superior del Tribunal Fiscal ha sostenido en la Tesis contenida en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 78- VI p.86 que el "Código Fiscal de la Federación puede aplicarse no sólo supletoriamente, entendiéndose por esto la aplicación de una disposición o un ordenamiento en otro, para completar o cumplir la regulación de una figura o institución prevista en el primero, pero mal regulada, sino que puede ser incluso "complementariamente", entendiéndose por esto la aplicación de las disposiciones del código aún en ausencia de

disposiciones de la ley especial que prevea la figura. Por ejemplo, en materia de Impuestos sobre ingresos mercantiles pudo aplicarse legalmente un procedimiento de determinación estimativa establecido en el Código Fiscal de la Federación que no existía en la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, siendo distintos pero que no se contraponían."

Como se observa la Ley de Justicia Fiscal fue el escalón para que surgiera el Código Fiscal de 1938 donde se plasmaron por primera vez todas las normas generales del Derecho Tributario. En los Códigos posteriores -1967 y 1981- se observa una mejor organización y redacción de las normas, contemplándose la supletoriedad es decir; la aplicación de un ordenamiento en otro. Observándose que la integración del Código Fiscal de 1981 es la que se sigue contemplando actualmente.

CAPITULO II

EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

Primeramente debe aclararse que el juicio que se ventila ante del Tribunal Fiscal de la Federación es conocido en la doctrina con el nombre de Juicio de Nulidad, en tanto que el legislador al referirse a él en el Código Fiscal de la Federación lo hace con el nombre de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal.

2.1. NATURALEZA JURIDICA

Desde su origen se le ha atribuido el carácter de contencioso de anulación, tal y como se estableció en la exposición de motivos de la Ley de Justicia fiscal de 1936 al indicar:

"El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación." ¹⁷

¹⁷ Ley de Justicia Fiscal, Exposición de Motivos. Diario Oficial de la Federación, de 31 de agosto de 1936. p.3.

De igual forma en la misma exposición de motivos se indicaba que "el Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de los actos o procedimientos". 2º

De lo anterior se destaca que la naturaleza jurídica del procedimiento que se desarrolla ante el Tribunal Fiscal de la Federación es, simplemente la de un Contencioso de Anulación, y no de Plena Jurisdicción, entendiéndose por éste que será aquel tribunal que pueda lograr el exacto cumplimiento de fallo respectivo.

Debe observarse que es en la exposición de Motivos donde se le atribuye el carácter de contencioso de anulación, pues la Ley de Justicia Fiscal no lo previó en ninguno de sus preceptos. Ahora bien, desde la fecha en que es derogada esta ley por el Código Fiscal de la Federación de 1938, por disposición expresa de su artículo 2º. transitorio, no existe en Derecho positivo ningún precepto que determine la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal.

Sin embargo existe una contradicción en cuanto a la naturaleza jurídica que originalmente se le atribuyó al tribunal, pues mientras que en Francia el contencioso de Anulación únicamente podría anular o declarar válido el acto de autoridad,

2º Id.

al trasladarse dicho Contencioso al Derecho Mexicano, la Ley de Justicia Fiscal contemplaba en su artículo 58 lo siguiente:

"ART.58.- Cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los casos de la fracción VII del artículo 14, indicará de manera concreta en que sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal. Entretanto que ésta no se pronuncie, continuará en vigor la suspensión del procedimiento administrativo que haya sido decretada dentro del juicio." ²¹

"Por su parte el Licenciado Alfonso Cortina Gutiérrez, sintetiza las diferencias entre el Contencioso de Anulación y el Contencioso de Plena Jurisdicción concluyendo que "El juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación es un juicio de anulación en algunos casos, pero también de plena jurisdicción en otros, porque:

a) Se ocupa de litigios sobre resoluciones personalizadas relativas a impuestos directos en los que la presión fiscal se relaciona con la capacidad de pago y por ello es preciso dentro de la fase oficiosa del procedimiento tributario, el desarrollo de una "operación administrativa", y sobre otras resoluciones del mismo tipo (pensiones, contratos administrativos).

²¹ Ibid. p. 11.

b) No se compagina con el recurso por exceso de poder el que conforme a la ley del Tribunal, salvo casos especiales, debe dar indicaciones sobre la nueva resolución. Esto se desprende de las siguientes disposiciones:

Artículo 28 de la Ley de Justicia Fiscal: "indicará de manera concreta en que sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal".

Artículo 204 del Código Fiscal de 1939: "indicará las bases conforme a las cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal".

Artículo 230 del Código Fiscal de 1967: "indicará los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal".

Esto es propio del Contencioso de Plena Jurisdicción y no del Contencioso de Anulación:

c) La incorporación de ciertas materias a la competencia del Tribunal indica con claridad el énfasis mayor que se ha venido dando a la competencia de plena jurisdicción del Tribunal, sin restringir sus facultades de juez del Contencioso de Anulación (créditos contra el gobierno federal, cuestiones de

pensiones civiles y militares, contratos administrativos),
típicos del Contencioso de Plena Jurisdicción." ==

2.2 PARTES

De algunos conceptos de la palabra parte se destacan los siguientes:

Joaquín Escriche dice que es parte, "cualquiera de los litigantes, sea el demandante o el demandado. Mostrarse parte es presentar una persona pedimento al tribunal para que se le entregue el expediente, y pedir en su vista lo que le convenga." ==

El profesor Cipriano Gómez Lara opina que "son tres los sujetos fundamentales en todo proceso, dos que contienden y un tercero que decide, esto de ninguna forma entraña que tales tres sujetos sean los únicos, sino por el contrario es necesario aceptar la participación de otros sujetos, extraños a la relación sustancial, pero no a la relación procesal formal." ==

²² Citado por Margarita Loveli Cerezo. Estudios Fiscales. Primera Edición. Tribunal Fiscal de la Federación. Departamento de Publicaciones. Colección de Estudios Jurídicos Vol. VI. México 1984. p.p. 131, 132.

²³ Joaquín Escriche. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1979. T. II p. 1326.

²⁴ Cipriano Gómez Lara. "Teoría General del Proceso" Editorial Universidad Autónoma de México. México 1981. p.217.

De igual forma brinda una definición más amplia de la palabra parte, señalando otros aspectos de la misma:

"El concepto de sujeto procesal es más amplio que el de parte, y a su vez, el concepto de parte formal es más amplio que el de parte material. Así, sujetos del proceso son: El juez, los peritos, los testigos, otra serie de auxiliares de la función jurisdiccional y, desde luego, las propias partes... Son además partes formales aquellos sujetos del proceso que, sin verse afectada concretamente y en forma particular su esfera jurídica por la resolución jurisdiccional que resuelva la controversia o conflicto, cuenten con atribuciones, dadas por la ley, para impulsar la actividad procesal, con el objeto de obtener la resolución jurisdiccional que vendrá a afectar la esfera jurídica de otras personas: las partes materiales... El concepto de parte material se refiere al sujeto del nexo material o de fondo que está por debajo o atrás del proceso, aquella persona a la cual el resultado del proceso, la probable sentencia, estará en posibilidad de afectarle su ámbito jurídico en una forma particular y determinada." ²³

²³ Id.

Partes son los sujetos que intervienen en el pleito ya sea como actor solicitando pretensiones o como demandado oponiéndose a ellas, y en su caso, aquel tercero afectado que se opone a alguna de las partes anteriores o a ambas para iniciar una contienda propia relacionada con la controversia principal.

Otra figura importante en el proceso es el juzgador por que él tiene toda la facultad de juzgar la causa conforme a la realidad y apegada a derecho. Y en general, también serán considerados como sujetos procesales los auxiliares de la administración de justicia, quienes proporcionan todos los datos necesarios para el mejor desarrollo del procedimiento, como pueden ser testigos y peritos.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 198 indica quienes son las partes en el juicio contencioso administrativo:

I.- El demandante

Que serán el particular o particulares lesionados en sus derechos jurídicos por algunas de las resoluciones definitivas contenidas en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal

Fiscal de la Federación. Así como también puede ser demandante la autoridad como caso de excepción a lo anterior, cuando pretenda revocar una resolución emitida en forma favorable a los particulares.

II.- Los demandados

Será la autoridad que dictó la resolución impugnada, o en su caso, el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

III.- El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. 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. Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los otros juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

IV.- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante. "... es decir el poseedor de un derecho que sufrirá menoscabo si la autoridad administrativa que otorgó ese derecho, es vencida en juicio, por lo que, para que la sentencia que se dicta pueda depararle consecuencias jurídicas, de darse aquél supuesto, debe llamarse a juicio, a fin de que exprese lo que a su derecho convenga." 26

REPRESENTACION DE LAS PARTES

El Código Fiscal en su artículo 200 señala lo relativo a la representación e indica:

a) Toda persona que comparezca ante el Tribunal Fiscal de la Federación deberá acreditar su personalidad; no procederá por tanto la gestión de negocios. Quien promueva a nombre de otra persona deberá acreditar que la representación le fue otorgada o más tardar, en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación en su caso. En esta fracción se establecen las mismas reglas que las establecidas para los trámites administrativos y, que se señalan en el artículo 19 del multicitado código

b) Para el caso de los particulares la representación se otorgará en escritura pública o en carta poder firmada ante dos

26 Estudio Margain Manautou, Op. Cit. p. 77.

testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante un notario o ante los secretarios del Tribunal Fiscal de la Federación, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones. Sobre el particular se indica, que la representación también se puede acreditar con el documento en el que conste que la misma fue conocida con anterioridad por la autoridad demandada, conforme a lo previsto por el artículo 209 de la ley en la materia.

c) En el caso de las autoridades, la representación corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, conforme lo haya dispuesto el Ejecutivo Federal en el reglamento o decreto respectivo; o según lo dispuesto por las disposiciones locales cuando se trate de autoridades de entidades federativas coordinadas.

d) Los particulares (o sus representantes) podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho para que a su nombre reciba notificaciones.

e) Todas las promociones que se presenten ante el Tribunal Fiscal deberán estar firmadas por quien las formule pues de lo contrario se tendrán por no presentadas. En el caso de que el promovente no sepa firmar imprimirá su huella digital y otra persona firmará a su ruego.

2.3. DEMANDA

2.3.1. Definición

"En el primer tomo de sus instituciones dice Chiovenda: La demanda judicial, en general, es el acto con que la parte (actor), afirmando la existencia de una voluntad concreta de la ley que le garantiza un bien, declara la voluntad de que la ley sea actuada frente a otra parte (demandado) e invoca para este fin la autoridad del Organismo Jurisdiccional".²⁷

Es decir que la demanda es una actuación procesal por la cual el actor declara su voluntad, reclamando del Organismo Jurisdiccional que aplique la ley frente al demandado.

2.3.2. Presentación de la Demanda

El artículo 207 indica que la demanda debe ser presentada por escrito dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución que se impugna, se presentará directamente ante la Sala Regional en cuya circunscripción territorial radique la autoridad que emitió la resolución.

²⁷ Eduardo Pallares. Op. Cit. p. 231.

Si se da el caso en que el promovente presente su demanda ante una Sala incompetente por razón de territorio, debe tomarse en cuenta lo dispuesto por el artículo 218 del Código Fiscal de la Federación referente al incidente de incompetencia por razón de territorio, y al cual se hará referencia con posterioridad. Esto se encuentra apoyado en el Recurso de Revisión No. 1485/80, que se contiene en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación Núm. 37. Junio 1982. p.584.

"DEMANDA.- NO PROCEDE SU DESECHAMIENTO PORQUE SE INTERPONGA ANTE UNA SALA INCOMPETENTE POR RAZON DE TERRITORIO.- Establece el artículo 192 (ahora 207) del Código Fiscal Federal que la demanda debe presentarse directamente ante la Sala Regional en cuya circunscripción territorial radique la autoridad ordenadora de la resolución impugnada, sin embargo no debe desecharse la demanda presentada directamente ante una Sala incompetente por razón de territorio para conocer de ella, ya que no existe precepto legal que así lo establezca y en cambio el numeral 213 bis (ahora 218) del Código citado es claro al disponer "que cuando se promueve ante una Sala juicio de nulidad de que deba conocer otra por razón de territorio, debe aquélla declararse incompetente de plano y remitirla a la que en su concepto sea competente".

La demanda puede enviarse por correo certificado 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 y cuando el envío se haga en el lugar en que resida en demandante.

El plazo que indica el Código Fiscal para que las autoridades puedan presentar la demanda es de cinco años, siguientes a la fecha en que fue emitida la resolución favorable al particular y la cual se pretende nulificar o modificar. Excepción hecha cuando se produzcan efectos de tracto sucesivo -- que son aquéllos que se producen en forma periódica y permanente -- pues en este caso se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de cinco años del último efecto. Los efectos de la sentencia en caso de resultar desfavorables al particular sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda. Es de hacerse notar que el plazo de cinco años para que la autoridad presente su demanda es congruente con el plazo en que se extinguen las facultades de las autoridades y de igual forma, con el plazo de la prescripción del crédito fiscal. Estableciéndose en los artículos 67 y 146 del Código Fiscal respectivamente, mismos que se transcriben en su parte conducente.

"ARTICULO 67. Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracción a dichas disposiciones, se extinguen en el plazo de cinco años..."

"ARTICULO 146. El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años..."

"La prescripción en materia fiscal tiene el mismo fundamento que en el derecho común: la estabilidad legal de los obligados mediante el transcurso del tiempo. Lo que se apoya en el siguiente fallo:

En efecto, la prescripción se ha establecido con el objeto de que tanto los intereses del fisco, como los de los particulares, no estén indefinidamente sin poderse determinar con precisión, hecho que haría que no pudieran fijarse las condiciones económicas, ni de negocios de los particulares. (Revista números 89 y 90 p. 129)" ==

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar un juicio dicho plazo se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión.

Por otro lado "no obstante que el Código Fiscal de la Federación no lo menciona, debemos apuntar que en el caso de demandarse la nulidad de una negativa ficta, la demanda podrá interponerse mientras no se dicte y notifique resolución expresa y siempre que haya transcurrido el plazo de cuatro meses

²⁰ Luis Martínez López. Derecho Fiscal Mexicano. Editorial Porrúa. México 1959. p. 131.

establecido para tal efecto (artículo 37 del Código Fiscal de la Federación)". ²⁷

El demandante en el caso de negativa ficta, no debe precipitarse al interponer la demanda, puesto que debe considerar primero que no haya resolución expresa a la petición que formuló y, en segundo lugar que hayan transcurrido los cuatro meses que la ley concede para darle respuesta, así entonces, al día hábil siguiente en que haya transcurrido dicho plazo podrá hacerse la presentación de la demanda.

2.3.3. Requisitos de la Demanda

La demanda debe reunir una serie de requisitos, mismos que se encuentran contenidos en el artículo 208 del Código Fiscal.

I. Nombre y domicilio del demandante.

Se debe incluir el nombre completo del demandante y especial cuidado debe ponerse al momento de indicar el domicilio para recibir notificaciones, puesto que si se omite este señalamiento se desechará la demanda por improcedente.

²⁷ Mayolo Sanchez H., "Derecho Tributario", Cárdenas Editores y Distribuidores. Tijuana Baja California 1988. p. 601.

II. Resolución que se impugna

Hay que recordar que la resolución que se combate deberá tener el carácter de definitiva, es decir que no admita la interposición de recursos administrativos, o si se ha interpuesto alguno agotarlo hasta sus últimas consecuencias; o bien, cuando dicha interposición sea optativa para el afectado. De igual forma deben señalarse con toda exactitud los datos que contiene la resolución que se impugna, como son número de expediente, fecha de su emisión, funcionario o autoridad que la expide y, en su caso, la cantidad y el concepto a que ésta corresponda. En general se trata de proporcionar todos los datos del acto que se impugna para identificarlo plenamente.

III. Autoridad o autoridades demandadas; o en su caso el nombre y domicilio del particular demandado cuando sea la autoridad administrativa quien promueva el juicio.

En este caso si el demandante omite señalar alguna autoridad que deba ser parte demandada en el juicio de nulidad, de oficio se le correrá traslado para que conteste la demanda en un plazo de cuarenta y cinco días. Esta es una mínima expresión de la figura de la suplencia de deficiencia de la demanda aplicada en materia fiscal, ya que el juzgador está proporcionando una ayuda al corregir la deficiencia de la demanda en favor del promovente; como se advierte la ayuda es pequeña y

se reduce a la ausencia del señalamiento de una autoridad que debió ser demandada, no opera en general, esto es que no existe para cualquier otra falta que cometa el particular. Hay que destacar por tanto; que el legislador no quiso que el beneficio del que se habla se le concediera también a la autoridad, ya que no se habla de que el Tribunal suplirá la omisión del señalamiento de un particular que debió ser demandado.

IV. Los hechos que originen la demanda

Esto es, los motivos por los cuales el demandante acude ante el Tribunal a pedir la nulidad de la resolución.

Los requisitos que deben reunir los hechos son realmente los mismos, como en cualquier proceso de otra naturaleza; esto es que deben ser narrados cronológicamente y, además, deben ser claros, breves y precisos.

V. Las pruebas que ofrezca.

Una cualidad esencial del juicio de nulidad es que se trata de un proceso sumario en el que a diferencia del ordinario en un sólo auto se comprenden varias actuaciones, como se aprecia en este aspecto, en el que al momento de presentar la demanda,

deben ofrecerse también las pruebas que ofrezca el demandante con las cuales considera que probará sus hechos.

Y efectivamente con esta característica se ahorra un tiempo considerable en el proceso, porque se omite el auto en el que se abre el periodo probatorio, la promoción del litigante que ofrezca las pruebas, el auto que las tenga por ofrecidas y el que las tenga por admitidas, esto entre otras actuaciones judiciales.

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

Un agravio es "la lesión ocasionada por una resolución judicial o administrativa, por la aplicación indebida de un precepto legal o por falta de aplicación del que debió regir el caso, susceptible de fundar una impugnación contra la misma". 30

Esto es que el demandante debe exponer también en su demanda los conceptos de nulidad, de los que se derivan los daños o perjuicios que a su juicio le ocasiona la resolución o acto administrativo que se impugna, ésta exposición serán los agravios que tendrán por objeto la demostración de las violaciones que en ese acto o resolución se hubieren cometido, o bien la incorrecta interpretación que se hubiere efectuado de la ley aplicable con

30 Rafael de Pina. et. al. "Diccionario de Derecho" Editorial Porrúa. S.A. México 1985. p. 66.

la que se pretendió fundar el acto o resolución en cuestión, de lo que resulta entonces, el perjuicio para el demandante.

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

El tercero, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio, mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

También deberá anexar a su escrito el documento en que acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, así como las pruebas documentales que ofrezca y el cuestionario para los peritos. En general debe seguir las mismas reglas que se fijen para la demanda o la contestación según sea el caso.

Anteriormente si no se cumplía con ciertos requisitos de la demanda, se le requería al particular ya fuera en forma de notificación personal o por lista, para que dentro de un plazo de cinco días subsanara las omisiones y de no hacerlo se tenía por no presentada la demanda. Actualmente ya no se hace tal requerimiento a los demandantes, por lo que se debe poner muchísimo cuidado de incluir todos los requisitos marcados en la ley pues de lo contrario, de conformidad con el último párrafo

del artículo 208 del Código de la materia, cuando se omitan los datos de las fracciones I, II, III y VI que anteriormente se citaron, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta.

Ahora bien respecto a la omisión de los requisitos contenidos en las fracciones restantes (V, IV y VII), el Código Fiscal de la Federación no menciona nada al respecto. Podría pensarse en dos alternativas la primera, sería que de igual forma al no contener los requisitos que faltan se deseche por improcedente la demanda o, la segunda, si se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, en este caso el Tribunal debe por una sólo vez prevenir al demandante para que complete la demanda, para lo cual se le devolverá, señalándole en forma correcta sus defectos. Presentada nuevamente la demanda, el Tribunal le dará curso o la desechará.

Otro dato que también debe contener la demanda, y que no se incluye en el artículo 208, es el que alude a que si el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente. En estos casos es el artículo 209 bis del Código Fiscal el que señala las reglas.

"I.- Si el demandante afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hará

valer en la demanda, en la que manifestará la fecha en la que lo conoció.

En caso de que también impugne el acto administrativo, los conceptos de nulidad se expresarán en la demanda, conjuntamente con los que se formulen contra la notificación.

II. Si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia del acto administrativo y de su notificación, mismos que el actor podrá combatir mediante ampliación de la demanda.

III. El tribunal estudiará los conceptos de nulidad expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación del acto administrativo.

Si resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, considerará que el actor fue sabedor del acto administrativo desde la fecha en que se le dio a conocer en los términos de la fracción II, quedando sin efectos todo lo actuado en base a aquélla, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, se hubiese formulado contra dicho acto.

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada, y como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreseerá el juicio en relación con el acto administrativo combatido."

"Cabe recordar que en el escrito de demanda, aunque no lo mencione el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, debe citarse el registro federal de contribuyentes del demandante (Artículo 27 del Código Fiscal de la Federación) ya que de no ser así se incurre en una infracción fiscal que ocasiona la correspondiente multa (Artículos 79 fracción IV y 80 fracción III inciso b) del Código Fiscal de la Federación)".²¹

2.3.4. Anexos de la Demanda

Una vez que la demanda ha llenado los requisitos mencionados, al presentarla ante el Tribunal Fiscal de la Federación debe ir acompañada de otros anexos --mismos que se señalan en el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación-- que son de importancia, tales como:

I. Una copia de la demanda para cada una de las partes que intervienen en el juicio. Una copia también de los documentos anexos para el titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u Organismo Descentralizado del que dependa la

²¹ Mayolo Sánchez H., Cp. Cit. p.603.

autoridad que dictó la resolución impugnada, o en su caso, para el particular demandado.

II. El documento justificativo de la personalidad del promovente, pero si ésta ha sido previamente reconocida por la autoridad demandada no será necesario acreditarla en el juicio de nulidad, o bien; señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando no gestione en nombre propio. Relacionada con esta fracción se encuentra la tesis siguiente publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Junio 1985. p.p. 1011-1012.

"PERSONALIDAD.- SI ESTA ACREDITADA ANTE LA DEMANDADA NO ES NECESARIO DEMOSTRARLA EN EL JUICIO DE NULIDAD.- Tomando en consideración lo previsto en el artículo 209, fracción II, del vigente Código Fiscal de la Federación, correlativo del numeral 195 del Código Fiscal de 1967, quien promueva a nombre de otro debe acreditar ante este Tribunal Fiscal de la Federación que la representación le fue otorgada, a más tardar, en la fecha de presentación de la demanda, el documento justificativo de su personalidad. Sin embargo, cuando la representación está acreditada en el procedimiento administrativo que dio origen a la resolución impugnada en juicio ante este Tribunal, no es necesario la exhibición del documento justificativo de la personalidad del promovente, siendo suficiente la aportación del documento en el que conste que la demandada reconoció la representación del promovente."

"III. El documento base de la acción o sea aquel en el que conste el acto impugnado, o en su caso, copia de la instancia no resulta por la autoridad." Y según se desprende del siguiente criterio lo anterior tiene varias justificaciones.

"La necesidad de presentar con la demanda el documento fundatorio de la acción se justifica porque tiende, por una parte a crear una garantía de seriedad en el ejercicio de la pretensión; por otra parte, a determinar claramente la materia y los límites de la litis". Criterio que se recoge del Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Año 1961. p.139.

"IV. Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo.

V. El cuestionario que debe desahogar el perito, firmado por el demandante.

VI. Derogada. (D.O. 31 de diciembre 1985)

VII. Las pruebas documentales que ofrezca."

Si no se adjuntan a la demanda los documentos mencionados con anterioridad, el magistrado instructor tendrá por no ofrecidas las pruebas, o si se trata de los señalados en las fracciones I a IV se tendrá por no presentada la demanda.

2.4. Ampliación de la Demanda

El artículo 210 de la ley en la materia señala cuando procede la ampliación de la demanda. De igual forma el mismo numeral indica que dicha ampliación deberá hacerse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación. Así como también la ampliación a la demanda debe contener los anexos y requisitos que se señalan para la demanda, con excepción de aquellos que ya se hayan presentado en el escrito inicial de demanda. Pues bien, la ampliación de la demanda procede en los siguientes casos:

A. Cuando se impugne una negativa ficta.

Este supuesto surge porque en caso de que el demandante haga una petición a alguna autoridad y no reciba respuesta en un plazo de cuatro meses, como lo indica el artículo 37 del Código Fiscal, el demandante puede considerar obviamente, que la autoridad resolvió en forma negativa, por tal motivo está en la

posibilidad de iniciar el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal. Una vez que la autoridad demandada conteste la demanda manifestará los motivos y fundamentos que tuvo para resolver negativamente en forma ficta. Es indudable que para no dejar en estado de indefensión al demandante, debe tener la oportunidad de ampliar su demanda a fin de que pueda combatir lo manifestado por la autoridad al contestar la demanda.

"Por consiguiente, al combatirse una negativa ficta, debe atacarse el silencio de la autoridad, tal como si existiese una resolución por escrito, o sea, no concretarse a demostrar que se ha configurado la negativa ficta, sino que ésta debe impugnarse alegando y ofreciendo pruebas para demostrar que dicho silencio implica una causal de nulidad." ⁹²

En apoyo a esta causal se cita el siguiente criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, Tercera Parte. p.131.

"NEGATIVA FICTA. CASOS EN QUE ES NECESARIO AMPLIAR LA DEMANDA DE NULIDAD.- Con arreglo al criterio que inspiran los artículos 89, 193 fracción IV, y 220 del Código Fiscal de la Federación, para poder alcanzar una sentencia favorable, el actor debe combatir y desvirtuar los motivos y fundamentos sobre los que se apoya la resolución impugnada, y esos motivos y

⁹² Emilio Margán Manautou. Op. Cit. p. 111.

fundamentos, en caso de negativa ficta, no quedan expuestos sino en la contestación a la demanda, conforme al artículo 204, párrafo segundo, del citado ordenamiento. Por tanto, resulta incontrovertible que, en tales situaciones, el particular tiene interés en atacar las consideraciones que la autoridad esgrime al contestar la demanda, y precisamente por ello el artículo 194 (Ahora 210) del Código Tributario otorga al actor el derecho de ampliar su demanda dentro del término de quince días (actualmente cuarenta y cinco). Consecuentemente, cuando la autoridad, al contestar, no propone temas diferentes a los abordados en la demanda, ni aduce motivos o razonamientos diversos de los que ya estaban combatidos en el escrito que dio origen al juicio, es claro que resulta innecesaria la ampliación, dado que ésta no haría otra cosa que reiterar lo dicho en la demanda. En cambio, la contestación trata cuestiones no tocadas en la promoción inicial, o bien esgrime argumentaciones que podrían estimarse rebatidas de antemano en la demanda, porque ésta no se refirió directamente a ellas, es innegable que el actor debe producir la ampliación correspondiente, con la finalidad de contradecir tales argumentaciones, en atención a que, cuando en su contestación la autoridad expone los motivos y fundamentos de la resolución, el actor se encuentra ya en condiciones de rebatir lo que aduce la demandada, y en la necesidad de hacerlo, pues aunque es cierto que pesa sobre el órgano público el deber de justificar legalmente sus actos, en el caso de la negativa ficta es precisamente al ampliar la demanda cuando debe el particular, de modo específico y concreto, rebatir cada uno de los razonamientos que exponga la autoridad en su contestación."

Con lo anterior queda explicado el por qué de la procedencia del primer supuesto para la ampliación de la demanda. Pero en caso de que el demandante no realice dicha ampliación se dará la presunción de validez de la negativa ficta. Tesis contenida en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Abril 1979. p.123.

"NEGATIVA FICTA.- SI NO SE AMPLIA SU DEMANDA, SE PRESUMIRA SU VALIDEZ. Cuando la materia del juicio esta constituida por una negativa ficta y el actor no amplía su demanda, no obstante que la autoridad en su contestación expresó los fundamentos y motivos de la misma, debe presumirse la validez de dicha negativa de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 202 del Código Fiscal (ahora corresponde a los artículos 68 y 234 fracción I), ya que en el juicio de esta naturaleza es en la ampliación de la demanda, por regla general, cuando deben darse los conceptos de nulidad en contra de la fundamentación que se dio en la contestación, y si no se hace, debe estarse a la presunción referida, independientemente de que la misma sea o no correcta, cuestión que no puede examinarse pues con ello se suplirá la deficiencia de la queja, lo que no está autorizado en el Juicio de Nulidad."

B. Procede en segundo lugar la ampliación de la demanda contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.

Se supone aquí, que el demandante manifestó no conocer el acto administrativo que pretende impugnar, así como tampoco se le notificó tal acto, por ello el afectado está en posibilidad de acudir ante el Tribunal Fiscal para dar a conocer tal situación y una vez que la autoridad mediante su contestación a la demanda dé a conocer tanto el acto principal como su notificación, le dará al demandante los elementos necesarios para que pueda producir mediante la ampliación a su demanda una defensa con mayor fundamento.

C. El último caso en el cual procede la ampliación de la demanda es en las situaciones previstas por el artículo 209 BIS. es decir: cuando la autoridad al contestar la demanda manifiesta que con anterioridad notificó al demandante un acto o resolución; pero si el demandante considera que la notificación fue ilegal, podrá hacer valer mediante la ampliación de la demanda la nulidad de la notificación. Lo cual ya fue analizado con anterioridad.

2.5. CONTESTACION

2.5.1. Definición

La contestación es "el escrito en que el demandado evacúa el traslado de la demanda, y da respuesta a ésta." ³³

"La contestación a la demanda, dicen los jurisperitos clásicos, es la respuesta que da el demandado a la petición del actor, de lo que se infiere, que debe haber congruencia entre la demanda y el escrito de contestación, porque toda respuesta así lo supone..." ³⁴

De lo anterior se concluye que por medio de la contestación el demandado se excepcionará, impugnando los hechos vertidos por el actor en su demanda, por lo que de igual forma deberá probar lo que pretende para tratar de obtener por parte del juzgador una resolución que le favorezca.

Pues bien, una vez subsanadas las omisiones en que hubiera incurrido el demandante, el acuerdo que tenga por admitida la demanda deberá ordenar que se corra traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los

³³ Eduardo Pallares. Op. Cit. p. 190.

³⁴ Id.

cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento.

Sobre la consecuencia que origina la falta de contestación a la demanda, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el informe de 1981, p. 102 establece el siguiente criterio:

"DEMANDA FISCAL, FALTA DE CONTESTACION DE LAS AUTORIDADES A LA. EFECTOS.- Carece de relevancia en el juicio fiscal el hecho de que las autoridades fiscales no hubieran dado contestación a la demanda y que la Sala responsable hubiera tenido por precluido su derecho para ofrecer pruebas, pues aquella omisión sólo trae como consecuencia que se tengan por presuntivamente ciertos los hechos que el actor imputó a la demandada, pero no implica que al resolver deba necesariamente declararse en forma lisa y llana la nulidad de las resoluciones impugnadas, puesto que esto depende de la naturaleza de los conceptos de anulación invocados en la demanda, los que deben analizarse en el orden que el artículo 228 (ahora 238) del Código Fiscal de la Federación establece, dando preferencia al estudio de las violaciones de carácter procesal".

Si la contestación resulta ser extemporánea o no se refiere a todos los hechos, se presumirán ciertos los que el demandante impute de manera directa al demandado, salvo que la sala del conocimiento, después de apreciar las pruebas rendidas o

inclusive los hechos notorios, llegue a una conclusión diferente. Y sobre el particular se reproduce la tesis contenida en el recurso de revisión No. 1450/80, publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Noviembre 1981. p.617.

"DEMANDA.- SE TENDRAN POR CIERTOS LOS HECHOS SI LA AUTORIDAD EN SU CONTESTACION NO SE REFIERE A LOS QUE LE IMPUTE EL ACTOR, SALVO QUE POR LAS PRUEBAS OFRECIDAS SE DESVIRTUEN.- En los términos del artículo 203 (ahora 212) del Código Fiscal de la Federación, se presumirán ciertos los hechos imputados a la autoridad, en la hipótesis contemplada por dicho precepto, salvo que por las pruebas resulten desvirtuados; por tanto, aun cuando la autoridad al contestar la demanda no se refiera concretamente a los hechos afirmados por el actor, caso en el cual estaría en el supuesto del inciso b) del dispositivo que se trata, los hechos no deben tenerse por ciertos si con las pruebas exhibidas quedan desvirtuados."

Analizando lo anterior se estará frente a otra situación de suplencia de la queja en este caso en favor de la autoridad, lo que no es permitido en los juicios promovidos ante el Tribunal Fiscal ya que, como se ha mencionado, se trata de un juicio de estricto derecho.

Si son varios los demandado, el término para contestar la demanda les correrá individualmente.

2.5.2. Requisitos de la Contestación

En el artículo 213 se señalan los requisitos que el demandado debe expresar tanto en su contestación como en la contestación a la ampliación de la demanda.

I. Expresará los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar. Esta clase de incidentes pueden ser aquéllos que se hagan consistir en la incompetencia en razón del territorio de la sala del conocimiento, el de acumulación de autos, el de nulidad de notificación, o en su caso el de interrupción por causa de muerte de persona física o disolución de persona moral.

II. Expresará también, las consideraciones que a su juicio impidan se emita desición en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda. Esta fracción se refiere en si a que la autoridad o en su caso el particular demandado hagan referencia a las causales de improcedencia y sobreseimiento, contenidas en los artículos 203 y 204 del Código Fiscal de la Federación.

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 cómo ocurrieron, según sea el caso. En este punto debe

tomarse en cuenta lo expuesto con anterioridad, en el sentido de que si el demandado no se refiere a todos y cada uno de los hechos que se le hubieren imputado en forma precisa y directa, los mismos se tendrán como ciertos.

IV. Debe exponer los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los agravios. Esta cuestión se refiere a la contestación a los agravios expuestos por el demandante, contestación que deberá contener los razonamientos necesarios a través de los cuales se pretenda demostrar la ineficacia, inexistencia, o bien, la inoperancia de dichos agravios.

V. Las pruebas que ofrezca. Al igual que en la demanda, si se ofrece prueba pericial o testimonial se especificarán los hechos sobre los cuales deban versar, señalándose además los nombres y domicilios de los testigos y peritos. Si se omiten estos requerimientos se tendrán como pruebas no ofrecidas.

Son anexos que deben acompañar la contestación de la demanda los que señala el artículo 214 del Código Fiscal:

A. Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.

B. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

C. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.

D. Las pruebas documentales que ofrezca.

Por otro lado hay que considerar que en la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. Para mayor ilustración se transcribe parte de la tesis contenida en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación N.48 p. 45, misma que ejemplifica este punto:

"CONTESTACION DE DEMANDA. EN ELLA NO PUEDEN CAMBIARSE LOS FUNDAMENTOS DE LA RESOLUCION IMPUGNADA.- Si en la resolución impugnada se expresan determinados fundamentos y motivos como fundamentación de derecho de la misma y en la contestación a la demanda se introducen consideraciones diversas, las mismas deben desestimarse, ya que cambian los fundamentos originales del acto impugnado..."

Se establece también la obligación de la autoridad de expresar los hechos y el derecho de una resolución cuando se hubiere configurado, la negativa ficta. Esto con el fin de que el

demandante pueda inconformarse con ello y en su caso formule ampliación de su demanda.

El Código Fiscal indica que puede darse el caso de que en la contestación a la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción, la autoridad se allane a las pretensiones del demandante, o bien, revoque la resolución impugnada. Considerándose que al allanarse incondicionalmente la autoridad el efecto inmediato es la revocación de la resolución impugnada, por lo que el legislador no debería indicar de forma optativa la actuación de la autoridad, al mencionar en el artículo 215 3er párrafo: "la autoridad podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada."

2.6. CONTESTACION A LA AMPLIACION DE LA DEMANDA

Se seguirán en general, las mismas reglas establecidas para la contestación a la demanda, puesto que también se da un plazo de cuarenta y cinco días, para contestar la ampliación de la demanda, que empezarán a contarse el día siguiente de aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admite la ampliación de la demanda.

Se deberán contener y adjuntar, de igual forma, los mismos requisitos y anexos que se han señalado para la

contestación a la demanda, excepto aquellos que ya se hubieren acompañado inicialmente con dicha contestación.

2.7. FASE PROBATORIA

El Código Fiscal de la Federación en su capítulo VII, Título Sexto; regula las normas aplicables a las pruebas que pueden ser ofrecidas por las partes en el juicio de nulidad.

Del artículo 230 del citado código se desprenden tres características respecto a las pruebas.

- A) Pruebas admisibles.
- B) Pruebas supervenientes.
- C) Diligencias para mejor proveer.

A) Pruebas admisibles. En los juicios que se ventilen ante el Tribunal Fiscal de la Federación serán admisibles toda clase de pruebas excepción hecha de la confesión de autoridades mediante absolución de posiciones, es decir a través de la formulación de preguntas directas a dichas autoridades, y a la cual se hará referencia con posterioridad.

B) Las pruebas supervenientes podrán ser presentadas siempre y cuando no se haya dictado aún la sentencia. Cuando se presente este caso, se dará vista a la contraparte para que dentro del plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga.

El artículo 324 del Código Federal de Procedimientos Civiles se refiere a las pruebas supervenientes indicando que son aquellas que existen o se obtienen con fecha posterior a la presentación de la demanda y aquellas que aunque fueren de fecha anterior a la presentación de la demanda, bajo protesta de decir verdad se asevere que no se conocían.

C) Para el conocimiento de la verdad, ---para mejor proveer--- el Magistrado Instructor podrá ordenar la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los puntos controvertidos o acordar la exhibición de cualquier documento.

En cuanto a estas diligencias para mejor proveer que puede ordenar el magistrado instructor de un juicio, es desde luego una actuación muy acertada. Ya que el encargado de su desahogo es el mismo juez que está conociendo directamente del negocio, y será él quien elabore el proyecto de sentencia respectivo, lo cual le ayudará al conocimiento de la verdad. Y por otro lado, a través del ejercicio de dicha atribución se estará en mejores posibilidades de que el fallo que se dicte esté

apegado a derecho y sea más justo. Sin embargo esta facultad no se debe entender como un derecho a favor de las partes en el proceso. Tal como indica la tesis del Semanario Judicial de la Federación 1917-1975. 3a. parte. p.426:

"PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER. FACULTAD DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION PARA ORDENARLAS. NO IMPLICA UN DERECHO PROCESAL DE LAS PARTES.- El artículo 196, fracción III, del Código Fiscal de la Federación (Artículo 230 del vigente), establece: "Las Salas gozarán de la más amplia libertad para ordenar la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los puntos controvertidos y para pedir la exhibición de cualquier documento. Dados los términos de este precepto, debe estimarse que el mismo consagra una facultad propia del Tribunal, y de ninguna manera un derecho procesal de las partes."

Es congruente con la tesis anterior el siguiente criterio, en el que se estipula que la facultad que se comenta no debe confundirse con recabar de oficio las pruebas, cuya aportación implica carga procesal para las partes.

"JUICIO FISCAL, PRUEBAS EN EL.- El artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles sólo dispone: "... Los Tribunales no tienen límites temporales para ordenar la aportación de las pruebas que juzguen indispensables para formar su convicción respecto del contenido de la litis, ni rigen para

ellos las limitaciones y prohibiciones, en materia de prueba, establecidas en relación con las partes, esto es, sólo faculta a los Tribunales para ordenar la aportación de pruebas relacionadas con el contenido de la litis; pero no para recabar de oficio las pruebas cuya aportación implica carga procesal para las partes, lo que daría lugar a suplir en favor de una de ellas y esto estaría en contra del principio de igualdad procesal de los litigantes." Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa), Año 1978. 3a. parte. p. 231.

Debe tomarse en cuenta que si a consecuencia del ejercicio de la facultad citada se ordena el desahogo de otras probanzas, ello puede ocasionar la reposición del procedimiento; lo cual resulta benéfico para que en el momento de dictar sentencia, ésta se encuentre apegada a derecho.

Sobre el particular se reproduce la tesis visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Enero 1982. p.52:

"PROCEDIMIENTO.- DEBE REPONERSE SI SE REQUIEREN PRUEBAS QUE PERMITAN LLEGAR A UNA CONVICCIÓN SOBRE LOS PUNTOS CONTROVERTIDOS.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, las Salas del Tribunal Fiscal tiene la más amplia facultad para ordenar la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los puntos

controvertidos, así como para acordar la exhibición de cualquier documento, por lo que si las partes exhiben pruebas de las cuales no es posible llegar a la conclusión plena sobre los hechos controvertidos en favor de ninguna de ellas, la Sala Superior deberá ordenar la reposición del procedimiento de primera instancia, para que se lleve a cabo el desahogo de otras probanzas, a efecto de llegar a la convicción plena de los hechos sujetos a debate y resolver conforme a derecho."

Como se ha mencionado, tanto en la demanda como en la contestación se deben anexar las pruebas que ofrezcan cada una de las partes. Si no cumplieran con este requisito, el magistrado instructor tiene la obligación de requerirles a fin de que en un plazo de cinco días exhiban el documento omitido, así mismo les apercibirá de tener por no ofrecidas las probanzas, en caso de incumplimiento.

Las pruebas reguladas por el Código Fiscal de la Federación son las siguientes:

1).-LA CONFESIONAL

De conformidad con el artículo 95 del Código Federal de Procedimientos Civiles ---aplicable supletoriamente--- la confesión puede ser expresa o tácita. Es expresa, la que se realiza en forma clara y distintamente ya cuando se formula o

cuando se contesta la demanda, ya sea absolviendo posiciones o en cualquier auto del proceso. Y será tácita, la que se presume en los casos señalados por ley.

La confesión de las autoridad mediante la absolución de posiciones no esta permitida en el juicio de nulidad.

"Acertadamente se precisa que la prueba de confesión de las autoridad que no es admisible es la que se desahoga mediante la absolución de posiciones. Se suprime por consiguiente la aclaración de que esta prohibición no comprende la petición de informes de las autoridades respecto de hechos que les consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos." ²⁹

2).- DOCUMENTAL PUBLICA

Esta prueba es de suma importancia y trascendencia en los juicios fiscales y es oportuno señalar que por documentos públicos, se entiende que son aquéllos cuya formulación esta encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia a un funcionario público revestido de fé pública así como los expedidos por dichos funcionarios en el ejercicio de sus funciones (Artículo 129 Código Federal de Procedimientos Civiles). Es por ello que cuando en un documento existen sellos, firmas u otros signos exteriores que en su caso prevengan las

²⁹ Margarita Losel: Cerezo. Op. Cit. p. 152.

leyes demuestran estas características la calidad de que el documento es público.

La Documental pública en la práctica resulta ser la prueba que con más frecuencia se utiliza en el proceso fiscal; ya que comunmente la resolución que se impugna consta por escrito, a excepción, claro está, de cuando se trate de una negativa ficta.

3).- DOCUMENTAL PRIVADA

A contrario sensu, serán documentos privados aquéllos que no reúnan las características de un documento público.

Al momento de desahogar esta probanza deberán exhibirse los documentos en original de no ser así, serán desechados.

Cuando una prueba documental no obre en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentran a su disposición --esto es, cuando pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias--, se deberá señalar el archivo o precisar el lugar en que se encuentren para que a costa del demandante se manden a expedir copia de ellos o se requiera

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

su remisión cuando esta sea legalmente posible. (Para tal efecto deberá identificar precisamente los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada).

De igual forma tal como se desprende del artículo 233 del Código Fiscal de la Federación, en los juicios fiscales, cuando una prueba documental ofrecida no obre en poder de la parte interesada, los funcionarios o autoridades tienen la obligación de expedir con toda oportunidad copias de los documentos que se les soliciten, en la inteligencia que de no hacerlo, el magistrado instructor a petición de la parte interesada podrá requerir a los omisos.

Si la autoridad demandada, sin causa justificada deja de expedir las copias de los documentos que le fueron solicitados y que el demandante ofreció como prueba en el juicio para acreditar los hechos imputados a la enjuiciada, se presumirán como ciertos los que se pretendan probar con esos documentos. Es decir, se da lugar a la presunción de certeza de los hechos imputados en la demanda.

Confirma lo anterior la siguiente tesis contenida en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Junio 1984. p.1099:

"PRUEBA DOCUMENTAL.- PRESUNCION DE CERTEZA DE LOS HECHOS AL NO REMITIR LA AUTORIDAD LA REQUERIDA POR LA SALA DE CONOCIMIENTO.- Cuando la Sala de conocimiento requiere a la autoridad demandada la exhibición de una prueba documental ofrecida por la actora y la autoridad no cumple con dicho requerimiento, en aplicación al artículo 233, 2o. párrafo del Código Fiscal de la Federación, procede tener por ciertos los hechos imputados por el actor a aquélla, lo que no implica que deba tenerse por cierto también el derecho."

Si la autoridad a la que se le solicita la expedición de copias no es parte en el juicio y no cumple con lo solicitado, el magistrado instructor podrá hacer valer como medida de apremio la imposición de multas a los funcionarios omisos, de hasta el monto equivalente al salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, elevado al trimestre.

Quando 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.

Existe sin embargo, una limitante por parte del legislador ya que en el artículo 209 de la ley en la materia

(parte final del penúltimo párrafo) prohíbe que se le requiera a la autoridad la emisión de un expediente administrativo. Pues debe tomarse en cuenta que en ocasiones resultaría indispensable para que el juzgador cuente con los elementos suficientes de apreciación y así pueda dictar un fallo más apegado a la realidad y conforme a derecho.

4) PERICIAL

De acuerdo a lo señalado por el Código Fiscal de la Federación, cuando alguna de las partes ya sea la demandante o la demandada ofrezca esta probanza en sus escritos iniciales respectivos, precisarán los hechos sobre los cuales deberá versar dicha prueba, así mismo, se señalará el nombre y domicilio del perito(s), además deberá anexarse también el cuestionario firmado por el oferente de la prueba mismo que deberá desahogar el perito. Si se omiten estos señalamientos se tendrá por no ofrecida la prueba.

En el acuerdo que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que en el término de diez días presenten a los peritos que han señalado con anterioridad en sus escritos, para que éstos acrediten que cuentan con los requisitos correspondientes --como puede ser que tengan título en la ciencia o arte que pertenece a la cuestión que les ocupa (artículo 144 Código Federal de Procedimientos

Civiles)--, así como también para aceptar el cargo y rindan su protesta de leal desempeño, con el apercibimiento de que si la hacen sin justa causa o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos que marca la ley no se considerará el peritaje, pues sólo se tomará en cuenta el peritaje de quien haya cumplimentado con todos los requisitos.

Cuando a juicio del magistrado instructor se deba presidir la diligencia de desahogo de la prueba pericial, él mismo señalará día y hora para tal efecto; y cuando así lo estime conveniente podrá exigirle a los peritos toda clase de aclaraciones, incluyendo la práctica de nuevas diligencias, a fin de esclarecer los hechos.

En los acuerdos por los que se discierna a cada perito, el magistrado instructor le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su informe, apercibiendo a la parte que lo propuso que no se considerarán los dictámenes rendidos fuera del plazo concedido.

Si una vez rendidos los dictámenes periciales, éstos discordacen respecto de uno o varios de los puntos esenciales sobre los que versó la probanza, la Sala Regional del conocimiento deberá nombrar a un perito tercero en discordia de entre los que tenga adscritos, pero si tiene que nombrarlo de fuera del Tribunal, lo hará bajo su responsabilidad y las partes

tendrán que cubrir sus honorarios, lo mismo sucederá si se requiere perito tercero valuator, en este caso el nombramiento deberá recaer en una institución fiduciaria.

Las partes podrán solicitar la sustitución de su perito por una sólo vez y cuando haya causa que lo justifique comunicándole al magistrado instructor antes de que se venzan los plazos señalados por la ley --Artículo 231 Código Fiscal de la Federación--. La parte que haya sustituido a su perito señalará el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta.

Es oportuno señalar también, que las partes pueden recusar a los peritos del Tribunal cuando éstos se encuentren en algunas de las causales de impedimento a que se refiere el artículo 204 de la ley en la materia.

En lo que se refiere a la calificación de la idoneidad de los peritos y con la finalidad de no afectar el principio de igualdad de las partes en el proceso, tal calificación debe hacerse en el momento de la admisión de la prueba pericial, pues así lo ha establecido la tesis visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Mayo 1985. p. 937:

"PRUEBA PERICIAL.- CALIFICACION DE LA IDONEIDAD DE LOS PERITOS DEBE HACERSE AL MOMENTO DE PROCEDER A LA ADMISION DE LA MISMA Y NO AL EMITIRSE EL FALLO FINAL.- ...tratándose de la

prueba pericial, el juzgador, al momento de proceder a la admisión de la misma, deberá calificar la idoneidad de los peritos propuestos en función de los conocimientos técnicos que se requieran para dilucidar la cuestión de debate. Por lo anterior, si la Sala del conocimiento al momento de efectuar la valoración de la prueba pericial y fundar su fallo en el resultado de la misma, manifiesta que deja de tomar en consideración el dictamen del perito de la autoridad por estimar que dada su profesión carece de los conocimientos técnicos suficientes para opinar sobre las cuestiones controvertidas, rompe con el Principio de Igualdad Procesal que debe privar en todo proceso, dado que únicamente su fallo se funda en el dictamen del perito de la actora y del tercero en discordia. Por todo ello la calificación de la idoneidad de un perito deberá hacerse al momento de la aceptación de la designación hecha por la partes y no al emitirse el fallo final."

5) TESTIMONIAL

Esta prueba debe ofrecerse también en el escrito de demanda o contestación según sea el caso; y deberá indicarse los hechos sobre los que deba versar, señalando además nombres y domicilios de los testigos. La parte que ofrezca esta prueba puede presentar hasta cinco testigos sobre cada hecho.

Para el desahogo de dicha probanza se requiere a la oferente para que presente a los testigos; en caso de que ésta manifieste estar imposibilitada para ello, el magistrado instructor los citará para que comparezcan el día y hora que se señalen.

Lo anterior se ve complementado por lo dispuesto por el artículo 173 del Código Federal de Procedimientos Civiles que indica que "para el examen de los testigos, no se presentarán interrogatorios escritos. Las preguntas serán formuladas verbal y directamente, por las partes o sus abogados, al testigo. Primero interrogará el promovente de la prueba, y, a continuación, a su juicio, permitir, que, a raíz de una respuesta, hagan las demás partes las preguntas relativas a ella, o formularlas el propio Tribunal."

El magistrado instructor o las parte, podrán formular a los testigos aquéllas preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta.

En el caso de que los testigos tengan el carácter de autoridades, rendirán su testimonio por escrito. Hay que recordar también que por regla general, los funcionarios públicos o quienes lo hayan sido, no están obligados a declarar, a solicitud de las partes, respecto del asunto que conozcan o hayan conocido

por virtud de sus funciones. Excepcionalmente y en caso indispensable, a criterio del tribunal, podrán ser llamados a declarar. Si son funcionarios públicos de la Federación y de los Estados a que se refiere el artículo 108 Constitucional, rendirán su declaración por oficio y en caso de que lo estimen prudente podrán hacerlo personalmente. (Artículos 169 y 171 del Código Federal de Procedimientos Civiles).

De todos los testimonios que se rindan, se levantará acta pormenorizada.

2.8. INCIDENTES

Antes de mencionar cuales son y cuando proceden cada uno de los incidentes que regula el Código Fiscal de la Federación, es necesario dar un concepto de ellos:

"Procesalmente los incidentes son procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo, relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal".³⁴

"La palabra incidente dice Emilio Reus... significa en su concepción más amplia, lo que sobreviene accesoriamente en algún asunto o negocio fuera de lo principal, y jurídicamente, la

³⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. p. 1667.

cuestión que sobreviene entre los litigantes durante el curso de la acción principal." ³⁷

El incidente es una cuestión que se promueve en un juicio distinta del asunto principal pero que tiene relación con él, reviste la característica de ser sumario y se tramita por cuerda separada a veces sin suspender el curso del proceso y en otros casos suspendiéndolo. En este último supuesto nos encontramos frente a un incidente de previo y especial pronunciamiento. La resolución del incidente se lleva a cabo mediante la emisión de una sentencia interlocutoria.

El artículo 217 del Código Fiscal de la Federación apunta que en el juicio contencioso administrativo solo serán incidentes de previo y especial pronunciamiento los siguientes:

- I. La incompetencia en razón del territorio.
- II. El de acumulación de autos.
- III. El de nulidad de notificaciones.
- IV. El de interrupción por causa de muerte o disolución.
- V. La recusación por causa de impedimento.

³⁷ Eduard Pallares, Op. Cit. p. 410.

Si se da el caso de que un incidente hecho valer sea notoriamente improcedente, a quien lo haya promovido se le impondrá una multa hasta de cincuenta veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

Fuera de los incidente previstos en las cinco fracciones del artículo 217, los demás que sobrevengan no suspenderán la tramitación del juicio sino hasta que llegue el momento del cierre de instrucción previsto en el artículo 235 de la ley en la materia. Y dentro de este tipo de incidentes se encuentran:

- a) Suspensión de la ejecución.
- b) Falsedad de documentos.

Si no está previsto algún trámite especial para los incidentes, se substanciarán de la siguiente manera:

1.- Se correrá traslado de la promoción a las partes por un término de tres días.

2.- En el mismo escrito en el que se promueve el incidente o se desahogue el traslado concedido se ofrecerán las pruebas pertinentes, presentando los documentos, cuestionarios e interrogatorios según sea necesario. Y en este caso serán

aplicables las mismas reglas para las pruebas que se siguen en el juicio principal.

I.- INCIDENTE DE INCOMPETENCIA EN RAZON DEL TERRITORIO

Este incidente es regulado por el artículo 218 del Código Fiscal, y en él se prevee la forma de tramitar la incompetencia de una Sala Regional en razón del territorio. Por tanto, deberá tenerse especial cuidado en determinar dicha competencia de conformidad con lo establecido en los artículos 21, 24 y 25 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

El incidente de incompetencia debe apegarse a los siguientes lineamientos:

I.A. La Sala Regional donde se esté ventilando un juicio de la que otra deba conocer por razón de territorio se declarará incompetente de plano, y comunicará su resolución a la Sala que en su concepto corresponda promoverse el asunto; enviándole a esta última los autos.

I.B. La Sala requerida en cuarenta y ocho horas decidirá si acepta o no el conocimiento del asunto. En caso positivo así lo hará saber a la sala requirente, a las partes y a la Sala Superior. En caso contrario hará saber su resolución a la sala

requiriente y a las partes, remitiendo los autos a las Sala Superior, misma que en cinco días determinará a qué Sala Regional es a la que le corresponde conocer del juicio, comunicando su decisión a las mismas y a las partes enviando los autos a la sala competente.

I.C. Puede darse el caso en que sea preferible plantear directamente la cuestión de incompetencia ante la Sala Superior, supuesto en el que dicha sala resolverá y ordenará la remisión de los autos a la Sala Regional que corresponda. Este procedimiento funcionará a petición de cualquiera de las partes, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que se estimen pertinentes para acreditar la solicitud planteada. En caso de que las constancias no fueren suficientes la Sala Superior podrá pedir informe a la Sala Regional cuya competencia se denuncie; y se resolverá conforme a lo que esta última exponga.

Las facultades que tiene la Sala Superior para intervenir en este incidente se encuentran apoyadas legalmente en el artículo 15 fracción V de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación al señalar que, "Es competencia de la Sala Superior:

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

Debe tomarse en cuenta que si ante la Sala que se declare incompetente ya se ha iniciado el procedimiento y se han realizado algunas actuaciones, éstas no surtirán efecto y en consecuencia la Sala competente que conozca de la causa debe reponer el procedimiento. Criterio visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Septiembre 1983. p.131.

"PROCEDIMIENTO.- DEBE REPONERSE POR LA SALA COMPETENTE CUANDO LA DECLARADA INCOMPETENTE HUBIERE DADO TRAMITE A LA DEMANDA.- De conformidad con el artículo 17 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente, es nulo de pleno derecho lo actuado por un Tribunal que fuera declarado incompetente, razón por la cual, la admisión de la demanda y emplazamiento efectuados por una Sala que posteriormente es declarada incompetente, no puede surtir efecto ninguno por lo cual debe reponerse el procedimiento por la Sala competente."

II. INCIDENTE DE ACUMULACION DE AUTOS

La acumulación de autos "es la reunión de varios pleitos en uno sólo, o de varias causas en una sola, con el objeto de que continúen y se decidan en un solo juicio". 30

30 Guillermo Caballenas. Diccionario de Derecho Usual. Editorial Heliasta. Buenos Aires. 1976. p. 128.

El Código Fiscal de los artículos 219 a 222 señala la procedencia y substanciación de este incidente en los siguientes términos:

"Art. 219. Procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución en los casos en que:

I. Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.

II. Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto.

III. Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros."

"Art. 221. La acumulación se tramitará ante el magistrado instructor que esté conociendo del juicio en el cual la demanda se presentó primero. Dicho magistrado, en el plazo de diez días, formulará proyecto de resolución que someterá a la sala, la cual dictará la determinación que proceda. La acumulación podrá tramitarse de oficio."

"Art. 222. Las solicitudes de acumulación notoriamente infundadas, se desecharán de plano.

Una vez decretada la acumulación, la sala que conozca del juicio más reciente, deberá enviar los autos a la que conoce el primer juicio, en un plazo que no excederá de seis días. Cuando la acumulación se decreta en una misma sala, se turnarán los autos al magistrado que conoce el juicio más antiguo.

Cuando no pueda decretarse la acumulación porque en alguno de los juicios se hubiese cerrado la instrucción o por encontrarse en diversas instancias, a petición de parte o de oficio, se decretará la suspensión del procedimiento en el juicio en trámite. La suspensión subsistirá hasta que se pronuncie la resolución definitiva en el otro negocio."

El incidente de acumulación de autos está basado en el principio de economía procesal. Lo cual se hace con el fin de evitar que se dicten sentencias contradictorias respecto de asuntos que sean conexos, o bien respecto de un mismo negocio y que consiste -como ya se ha mencionado- en reunir dos o más juicios a fin de que sean tramitados en forma común y resueltos en una sola sentencia. Cabe agregar que la figura procesal denominada conexidad es el antecedente del incidente de acumulación de autos. El objeto de la conexidad es impedir que

cuestiones idénticas, ventiladas simultáneamente en juicios separados, sean resueltos en forma diferente.

Puede darse el caso que no sea posible decretar la acumulación por las siguientes razones:

A) Que en alguno de los juicios ya se hubiere cerrado la instrucción o;

B) Que alguno de los juicios se encuentre en diversas instancias (recurso contencioso o juicio de amparo).

En estos casos se deberá decretar, a petición de parte o de oficio la suspensión del procedimiento en el juicio o juicios que no se hubiere cerrado la instrucción, o en aquéllos que se encuentren en una primera instancia, según sea el caso, pero en ambos la suspensión durará hasta que se emita resolución definitiva en el juicio que no se hubiere suspendido, es decir, aquél en el que se hubiere cerrado la instrucción o se encuentren en una instancia superior.

A fin de evitar excesos en el reclamo de justicia e irregularidades en la resolución sobre el incidente de acumulación de autos, cuando en uno de los juicios acumulados exista allanamiento por parte de una autoridad, conviene al respecto mencionar el siguiente criterio jurisprudencial.

Jurisprudencia 1978-1983. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Septiembre 1984. p 205.

"JUICIOS ACUMULADOS.- EL ALLANAMIENTO POR PARTE DE UNA AUTORIDAD RESPECTO DE UNO DE ELLOS NO DEBE AFECTAR AL OTRO SI SE TRATA DE RESOLUCIONES QUE SE RIGEN POR DIVERSA FUNDAMENTACION.- De conformidad con lo establecido por los artículos 229 del Código Fiscal de 1967 y 237 del actual, las sentencias que se dicten por este Tribunal Fiscal se deben fundar en derecho, debiendo analizar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado; por tanto, a fin de dar cumplimiento a los numerales citados, las Salas de este Tribunal en relación a juicios acumulados deben analizar pormenorizadamente todos y cada uno de los puntos controvertidos en cada uno de los juicios y no resolver por analogía cada uno de ellos cuando la autoridad se allanó respecto de aquél, pues dicho allanamiento sólo afecta la legalidad de las resoluciones por las que se efectuó el allanamiento y por lo mismo no puede afectar la legalidad de las resoluciones combatidas en el otro juicio de nulidad, pues al fallar por analogía uno de los juicios se contraviene lo dispuesto por los numerales antes citados."

En relación al incidente en estudio no debe olvidarse que:

1.- La acumulación de autos procede de oficio o a petición de parte.

2.- Al igual que los demás incidentes -excepto el de nulidad de notificaciones- las partes podrán hacer valer el incidente, hasta antes de que cierre la instrucción.

3.- Según lo dispuesto por el artículo 222 del Código Fiscal de la Federación, las solicitudes de acumulación notoriamente infundadas se desecharán de plano.

III. INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES

Se encuentra regulado por el artículo 223 del Código Fiscal, mismo que establece:

"Las notificaciones que no fueren hechas conforme a lo dispuesto en este Código serán nulas. En este caso el perjudicado podrá pedir que se declare la 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.

Las promociones de nulidad notoriamente infundadas se desecharán de plano.

Si se admite la promoción se dará vista a las demás partes por el término de cinco días para que expongan lo que a su

derecho convenga; transcurrido dicho plazo, el magistrado instructor dictará resolución.

Si se declara la nulidad, la Sala ordenará reponer la notificación anulada y las actuaciones posteriores. Asimismo, se impondrá una multa al actuario, equivalente a diez veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, sin que exceda el 30% de su sueldo mensual. El actuario podrá ser destituido de su cargo, sin responsabilidad para el Estado en caso de reincidencia."

De la lectura de este artículo se desprende que el incidente de nulidad de notificaciones procede a solicitud del perjudicado cuando las notificaciones no fueren hechas conforme a los siguientes lineamientos, dispuestos en los artículos 251,252,253, 255,257 del Código Fiscal:

-Toda resolución debe notificarse a más tardar, el tercer día siguiente a aquél en que el expediente haya sido turnado al actuario para ese efecto y se asentará la razón respectiva a continuación de la misma resolución.

-En las notificaciones, el actuario deberá asentar la razón del envío por correo o entrega de oficios de notificación, así como de las notificaciones personales y por lista. Los acuses

postales de recibo y las piezas certificadas devueltas se agregarán como constancia de dichas actuaciones.

-Todas las notificaciones que deban hacerse a los particulares, se les harán en los locales de las Salas si las personas a quienes deba notificarse se presentan dentro de las 24 horas siguientes a aquélla en que se haya dictado la resolución.

-Cuando el particular no se presente se harán por lista autorizada que se fijarán en sitio visible de los locales de los Tribunales.

-Cuando el particular no se presente se harán personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, siempre que se conozca su domicilio o que éste o el de su representante se encuentre en territorio nacional, tratándose de los siguientes casos:

I. La que corra traslado de la demanda, de la contestación y en su caso, de la ampliación.

II. La que mande citar a los testigos o a un tercero.

III. El requerimiento a la parte que deba cumplirlo.

IV. El auto de la Sala Regional que dé a conocer a las partes que el juicio será resuelto por la Sala Superior.

V. La resolución de sobreseimiento.

VI. La sentencia definitiva.

VII. En todos aquéllos casos en el Magistrado Instructor así lo ordene.

-Las notificaciones surtirán efecto el día hábil siguiente a aquél en que fueren hechas. En los casos de notificaciones por lista, se tendrá como fecha de notificación la del día en que se hubiese fijado.

-Una notificación omitida o irregular se entenderá legalmente hecha a partir de la fecha en que el interesado se haga sabedor de su contenido.

Como ya se ha mencionado el incidente en estudio también tiene la característica de ser de previo y especial pronunciamiento por lo que deberá suspenderse la tramitación del juicio en lo principal; a fin de resolver sobre si procede o no la nulidad, por lo que resultaría innecesario continuar con la tramitación del procedimiento a sabiendas de que de declararse fundada la promoción de la nulidad, deberán reponerse de nueva

cuenta todas las actuaciones posteriores a la notificación anulada.

Debe tenerse en cuenta que de conformidad con lo señalado anteriormente, cuando se tenga conocimiento de una notificación irregular y ésta no se impunga a través del incidente en estudio, en los plazos y términos para que el mismo proceda, dicha notificación se tendrá por válida y producirá sus efectos jurídicos, ya que en este caso, es obvio que el interesado se informó del contenido del acto, puesto que luego manifiesta conocerlo por lo que no será ya entonces necesario notificar algo que el propio interesado manifiesta conocer previamente.

IV. INCIDENTE DE INTERRUPCION POR CAUSA DE MUERTE O DISOLUCION

12. CAUSA DE MUERTE

El artículo 224 del Código Fiscal remite a los artículos 368 al 372 del Código Federal de Procedimiento Civiles de los que se desprende que el proceso se interrumpe:

a) Cuando muere o se extingue una de las partes antes de la audiencia final del negocio. En este caso la interrupción durará el tiempo necesario para que se apersona en el juicio el

causahabiente de la parte desaparecida o bien su representante. Dicha interrupción cesará tan pronto como se acredite la existencia de un representante de la sucesión.

b) Cuando muere el representante procesal de una parte. En este caso la interrupción durará el tiempo necesario para que la parte que ha quedado sin representante procesal provea a su substitución y en tal situación, la interrupción cesa al vencimiento del término señalado por el Tribunal para la mencionada substitución, siendo a perjuicio de las partes si no provee a su representación en el juicio.

29. DISOLUCION

El Código Fiscal de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles no hacen referencia alguna a las causas de disolución. Podría pensarse que se tratara de una sociedad que que interviene en el juicio de nulidad como parte (ya sea demandante o demandada), y que por alguno de los motivos que indica la Ley General de Sociedades Mercantiles, no sea posible continuar el curso normal del proceso.

El artículo 229 de la Ley General de Sociedades Mercantiles señala las causa de disolución de la Sociedad, mismo que a la letra dice:

"Art. 229. Las sociedades se disuelven:

I. Por expiración del término fijado en el contrato social;

II. Por imposibilidad de seguir realizando el objeto principal de la sociedad o por quedar éste consumado;

III. Por acuerdo de los socios tomado de conformidad con el contrato social y con la ley.

IV. Porque el número de accionistas llegue a ser inferior al mínimo que la ley establece, o porque las partes de interés se reúnan en una sola persona.

V. Por pérdida de las dos terceras partes del capital social.

Cabe destacar que serán causahabientes de la parte desaparecida (persona física) las personas (herederos) que legalmente hubieren adquirido los derechos y obligaciones del fallecido y el representante de éste será el albacea de su sucesión. En lo que concierne al representante de la persona moral podrá serlo el liquidador o síndico según sea el caso.

El tiempo de la interrupción no se computa en ningún término.

V. INCIDENTE DE RECUSACION POR CAUSA DE IMPEDIMENTO

De conformidad con lo que establece el artículo 225 del Código Fiscal de la Federación, las partes podrán recusar a los magistrados o a los peritos del Tribunal, cuando estén en alguno de los supuestos de impedimento a que se refiere el artículo 204 del mismo Código y que son:

A) Tener interés personal en el negocio.

B) Tener parentesco por consanguinidad, afinidad o civil con alguna de las partes, sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y en el segundo por afinidad.

C) Haber sido patrón o apoderado del mismo negocio.

D) Tener amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes.

E) Haber dictado el acto impugnado o intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución.

F) Figurar como parte en un juicio similar, pendiente de resolución.

G) Estar en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.

La recusación del magistrado se hace valer hasta antes de que cierre la instrucción ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, mediante escrito que se presente en la Sala Regional Respectiva, al que se acompañarán las pruebas que se ofrezcan. En cinco días se remitirá a la Sala Superior, junto con el informe que el magistrado recusado deba rendir. Declarada fundada la recusación, el magistrado será sustituido en los términos del artículo 15 fracc. IV de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

En cuanto a la recusación de peritos, se seguirá la misma secuela que la de los magistrados, excepto que el plazo para hacerla valer es dentro de los seis días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo por el que se le designe. El magistrado instructor pedirá al perito recusado un informe dentro de los tres días siguiente. A falta de informe se presumirá cierto el impedimento. Declarada fundada la recusación, la Sala Superior substituirá al perito.

Los magistrados que conozcan de la recusación son irrecusables para ese sólo efecto. En cuanto a los peritos, si la Sala encuentra fundada la recusación, substituirá al perito.

INCIDENTES QUE NO SON DE PREVIO Y ESPECIAL
PRONUNCIAMIENTO

A) Suspensión de la ejecución

Este incidente está relacionado con el procedimiento administrativo de ejecución el cual constituye el medio a través del cual la autoridad exige el pago de aquellos créditos fiscales que no se hubieran cubierto dentro del plazo establecido por la ley.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación es posible solicitar ante la autoridad ejecutora la suspensión de la ejecución de actos administrativos. Esto siempre que se acredite con las documentales correspondientes que ha quedado garantizado el interés fiscal en términos de lo dispuesto por el artículo 141 de la ley antes invocada.

El solicitante cuenta además con un plazo de 45 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto cuya ejecución se suspende, para acreditar fehacientemente el que se hubiere intentado el juicio correspondiente ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Así el procedimiento administrativo de ejecución quedará suspendido hasta en tanto se haga conocedora a la autoridad ejecutora de la resolución

definitiva que se hubiere dictado en dicho juicio. Sin embargo puede ocurrir que:

1. La autoridad ejecutora niegue la suspensión.
2. Se rechace la garantía ofrecida.
3. Se reinicie la ejecución.

Y es entonces cuando los particulares pueden acudir al incidente de suspensión de la ejecución. Por su parte las autoridades fiscales podrán promover este incidente cuando el otorgamiento de la suspensión no se ajuste a la ley. Ambas partes podrán seguir el mismo trámite para la promoción del incidente.

Dicho incidente se substanciará ante el magistrado instructor que esté conociendo del asunto o que haya conocido del mismo en primera instancia. Se tramitará acompañando copia del documento en que conste el ofrecimiento y, en su caso, el otorgamiento de la garantía, así como de la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad 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 estos mismos trámites las autoridades fiscales podrán impugnar el otorgamiento de la suspensión cuando no se ajuste a la ley.

Este incidente podrá promoverse hasta que se dicte sentencia o resolución firme de la Sala Regional, Sala superior o Tribunal Colegiado de Circuito. No existiendo sentencia, la Sala Regional podrá modificar el auto dictado sobre la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

Una vez promovido este incidente el magistrado instructor podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución y ordenará a la autoridad ejecutora que rinda un informe en un plazo que no exceda de tres días. Se tendrán por ciertos los hechos si la autoridad ejecutora no rinde el informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute el promovente.

Una vez que haya transcurrido el plazo señalado contando o no con el informe requerido, la Sala dictará resolución en la que decretará o negará la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución o en la que se decida sobre la admisión de la garantía. Contando para ello con un plazo de cinco días, en la inteligencia de que 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. De igual forma, impondrá a la autoridad renuente una multa de uno a tres tantos del salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes.

B) INCIDENTE DE FALSEDAD DE DOCUMENTOS

De conformidad con el artículo 229 del Código Fiscal procede este incidente cuando alguna de las partes sostenga la falsedad de un documento, incluyendo también las promociones y actuaciones en el juicio.

El incidente se hará valer hasta antes de que se cierre la instrucción en el juicio ante el magistrado instructor. La sala resolverá lo conducente sobre la autenticidad del documento impugnado. La desición que se emita no tendrá efecto erga omnes, esto es, que dicha resolución únicamente tiene efectos para el juicio en el cual se emite.

2.9. ALEGATOS

De acuerdo con la doctrina los alegatos son: "la exposición razonada, verbal o escrita, que hacen las partes para demostrar conforme a derecho, que la justicia les asiste... No significa que los alegatos formen parte de la litis planteada en un juicio de nulidad que se ventila ante el Tribunal Fiscal de la Federación ya que según es de explorado derecho, la misma sólo se integra con los motivos y fundamentos de la resolución impugnada; con los argumentos de impugnación contenidos en la demanda y con

la contestación a la demanda referida a esos motivos y fundamentos." 39

Esto es que los alegatos no constituyen otra instancia dentro del juicio de nulidad, sino que su importancia radica en que son una vía por medio de la cual las partes pueden manifestar o resaltar sus razonamientos más convenientes hechos valer en su defensa y que además están apoyados en las pruebas ofrecidas y desahogadas y que les resultaron favorables. Todo esto con el fin de demostrarle a la Sala que su actuación es la más justa.

"No debe perderse de vista la importancia que los alegatos revisten en función de las pruebas ofrecidas por las partes en el juicio; en los alegatos cada parte debe insistir no solamente en sus pretensiones, sino hacer reflexiones y deducciones que suministran a su favor las pruebas, impugnando con conocimiento de causa, todas aquéllas en que la demandada apoya su intención para sostener la validez de la resolución o acto impugnado y, por ello, el demandante debe esforzarse cuanto pueda para demostrar la verdad de sus intereses y la justicia de su derecho." 40

Por medio de los alegatos las partes no podrán modificar las cuestiones planteadas en su demanda o contestación. Es decir

39 Mayolo Sánchez H. Op. Cit., p. 695.

40 Dionisio J. Kaye. "Derecho Procesal Fiscal". Editorial Themis. México 1989. p. 196.

que no constituyen un medio para suplir las deficiencias en que hubieran incurrido las partes.

El magistrado instructor diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y si no existe ninguna cuestión pendiente de resolverse notificará a las partes que tienen un plazo de cinco días para la formulación por escrito de los alegatos. Vencido el plazo mencionado con o sin ellos, quedará cerrada la instrucción sin necesidad de que haya una declaratoria expresa.

2.10. SENTENCIA Y SU SENTIDO

La sentencia "es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso." ⁴¹

La sentencia para el maestro Eduardo Pallares "es el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso." ⁴²

⁴¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. p. 2891.

⁴² Ibidem. p. 721.

Como se desprende de lo anterior, los criterios coinciden en que la sentencia es un acto jurisdiccional por medio del cual el juez decide la materia principal ventilada en el juicio, o bien, sobre cuestiones que surgan durante la tramitación del mismo. La naturaleza jurídica de la sentencia es señalar la terminación de la actividad de las partes dentro del proceso.

Haciendo referencia al objeto de la sentencia puede señalarse que éste, "consiste en dar una interpretación imperativa a las pretensiones en debate, porque si sólo hubiera una pretensión, como en el recurso administrativo, lo que se hace es aplicar el derecho autoritariamente, limitándose a contestar al particular lo que la ley ordena, según lo entienda la autoridad y esté probado ante ella. Interpretar esa resolución de la autoridad administrativa, frente a la pretensión opuesta del particular, es lo que motiva la instauración del proceso fiscal, en el cual el Magistrado tercero imparcial juzga los dos puntos de vista, y de entre ellos, obtiene una resolución".⁴³

CLASIFICACION DE SENTENCIAS

Se ha establecido un criterio generalizado por parte de la doctrina en cuanto a la clasificación de las sentencias. De lo

⁴³ Joaquín Cervantes Montenegro. "Cumplimiento de las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación". Editorial Tribunal Fiscal de la Federación. Colección de Estudios Jurídicos. Agosto 1968. Volumen X. p. 14.

que se desprende que existen las sentencias declarativas, constitutivas y de condena.

SENTENCIA DECLARATIVA

"Es la que se limita a reconocer o negar el valor legal de una pretensión. Tiene por objeto único determinar la voluntad de la ley en relación al objeto deducido en juicio por las partes.

Tales sentencias derivan del ejercicio de acciones declarativas que tienden precisamente a clarificar un estado de incertidumbre derivado de la norma jurídica o de su aplicación."⁴⁴

De lo anterior se concluye entonces que la sentencia declarativa se concreta a determinar si se ha violado o no la ley con la resolución impugnada. Por medio de este tipo de sentencia se establecerá a la perfección a quién le corresponde la razón.

El único efecto que produce la sentencia declarativa es declarar el Derecho, por lo que el juzgador carece de medios para hacer cumplir la ley violada.

⁴⁴ Ibid. p. 113.

SENTENCIA CONSTITUTIVA

Es la "resolución judicial recaída en un juicio en el que se ha ejercido una acción de esta naturaleza. Esta acción tiene como característica esencial la producción de un estado jurídico que antes de pronunciarse no existía." ⁴⁵

"Constituir, jurídicamente significa crear, modificar o extinguir relaciones de derecho, lo que hace que el derecho surja como norma positiva, se transforme o desaparezca; ...lo que se produce ex nunc, es decir, desde el momento en que la sentencia pasa en autoridad de cosa juzgada. ... Es importante aclarar que no es el juzgador quien da o quita el valor de las resoluciones jurídicas, sino que son las circunstancias jurídicas las que establecen los hechos cuya adecuación al tipo legal produce validez o invalidez de la relación concretada en el acto jurídico atacado." ⁴⁶

La sentencia constitutiva como su nombre lo indica, constituye, creando o modificando, un nuevo estado jurídico con características diversas, al existente antes del juicio. Surgiendo por tanto una nueva situación jurídica derivada de dicha sentencia.

⁴⁵ Rafael de Pina. Op. Cit. p. 440.

⁴⁶ Joaquín Cervantes Montenegro. Op. Cit. p.p. 113-114.

SENTENCIA DE CONDENA

Este tipo de sentencia es la "resolución judicial recaída como el resultado del ejercicio de una acción de condena. Tiene la eficacia inmediata de la realización coactiva de su contenido en el caso de incumplimiento por la parte obligada contra la que se dirige, salvo el derecho de recurrir." ⁴⁷

Cervantes Montenegro opina que "La Sentencia de Condena, es la resolución que impone una prestación a cargo del vencido, ésta prestación proviene, no de una voluntad del juzgador ni como consecuencia del proceso, sino que resulta de la aplicación de la norma al caso concreto. ... se clasifica en tres tipos; de dar, de hacer y de no hacer... La única de realización coactiva es la de condena de dar, ya que las otras dos en caso de incumplimiento voluntario, se resuelve en indemnización de cantidad líquida que puede ser objeto de ejecución." ⁴⁸

La sentencia de condena es la resolución que además de declarar el Derecho, afirma que este derecho debe ser cumplido o satisfecho. Es decir, se indica en forma expresa cómo deben ser satisfechas las pretensiones de la parte que venció en el juicio.

⁴⁷ Rafael De Pina, Op. Cit. p. 440.

⁴⁸ Joaquín Cervantes Montenegro. Op. Cit. p. 114.

El Código Fiscal, en el artículo 236, indica la emisión de la sentencia al establecer que ésta se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, en el plazo de sesenta días siguientes a aquél en que quede cerrada la instrucción en el juicio y , para este efecto el magistrado instructor formulará un proyecto de sentencia, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de instrucción. Si se trata de dictar resolución sobre los casos de sobreseimiento no será necesario que previamente se cierre la instrucción.

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados de la Sala, el magistrado instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

Si se da el caso en que el magistrado instructor no haya formulado el proyecto de sentencia dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de instrucción, tal como lo indica el artículo anterior, las partes con fundamento en el artículo 240

del código de la materia podrán formular exitativa de justicia ante la Sala Superior.

El trámite de la exitativa está previsto en el artículo 241 del Código Fiscal mismo que indica:

"ART. 241 Recibida la exitativa de justicia, 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 la Sala Superior y si éste encuentra fundada la exitativa, otorgará un plazo que no excederá de quince días para que el magistrado formule el proyecto respectivo. Si el mismo no cumpliera con dicha obligación será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

En el supuesto de que la exitativa se promueva por no haberse dictado sentencia, a pesar de existir el proyecto del magistrado instructor, 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 exitativa, 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 magistrados renuentes.

Cuando un magistrado en dos ocasiones hubiera sido sustituido conforme a este precepto, la Sala Superior podrá poner el hecho en conocimiento del Presidente de la República."

Por su parte el artículo 237 indica que toda sentencia que emane del Tribunal Fiscal de la Federación deberá ocuparse de todos y cada uno de los puntos respecto de los cuales hubiere controversia en relación con el acto impugnado en el juicio de nulidad. Estas sentencias deberán fundarse en derecho y se permite la posibilidad de invocar hechos notorios; "es notorio lo que es público y sabido de todos o el hecho, cuyo conocimiento forme parte de la cultura normal, propia de un determinado círculo social, en el tiempo en que ocurre la desición." 49

Cuando se hagan valer diversos conceptos de nulidad 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 señalar en que forma afectaren las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

49 Concepto de la Jurisprudencia núm. 204, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tomo de la Cuarta Parte, Tercera Sala. Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1975. p. 150.

Las salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

No se podrán anular o modificar los actos de las actividades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

Es en el artículo 238 del multicitado Código Fiscal donde se señalan las causas por las que una resolución administrativa debe considerarse como ilegal, y en consecuencia deberá declararse su nulidad conforme a lo dispuesto por el artículo 239 del mismo ordenamiento legal.

"Art. 238. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado en 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."

El artículo 239 del Código Fiscal dispone: "La sentencia definitiva podrá:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales."

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, aun cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 de este Código.

En caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

El Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad 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 de este Código."

Del artículo anterior se desprenden tres situaciones que son: Nulidad lisa y llana, Nulidad para efectos y Validez.

1. NULIDAD LISA Y LLANA

"El caso que nos ocupa, es la hipótesis normativa relativa a la declaración de nulidad "lisa y llana", es decir sin hacer mención de efecto alguno a la nulidad decretada. Por lo cual, la autoridad demandada, cumplirá la sentencia al dejar sin efecto alguno el acto o procedimiento administrativo viciado de

nulidad, es decir, deberá obedecer su actitud tal y como si el acto declarado nulo, no hubiera sido dictado jamás." 80

Se estará frente a una sentencia meramente declarativa cuando en ella se dicte la nulidad de la resolución impugnada, puesto que el tribunal no hace mención de efecto alguno, lo único que se ha considerado en ese caso, es refutar como existente la pretensión del demandante, previa calificación de su procedencia.

De igual forma se dará una nulidad con estas características cuando la parte actora ha comprobado sus pretensiones y el Derecho en que se fundan.

Para que el Tribunal Fiscal de la Federación dicte una sentencia declarando la nulidad de la resolución impugnada en el juicio de nulidad, debe concurrir alguna de las siguientes circunstancias:

a. Que el acto administrativo no haya sido dictado conforme a Derecho, o bien;

b. Que el procedimiento administrativo haya estado viciado de nulidad.

80 Ibid. p. 121.

De igual forma, si se da este caso, en que la sentencia declare la nulidad de la resolución impugnada, es porque se han actualizado las fracciones I o IV del artículo 238 del Código Fiscal.

La fracción I, se refiere a la incompetencia del funcionario que haya dictado la resolución, ordenado o tramitado el procedimiento del que se deriva dicha resolución.

"Siendo importante determinar con claridad que la competencia deviene únicamente de la ley y no de acto distinto. Así lo ha reconocido el Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa en la siguiente tesis:

COMPETENCIA.- SURGE DE LA LEY Y NO DE ACTO DISTINTO, TAMPOCO DE UNA SENTENCIA PRONUNCIADA EN JUICIO DE NULIDAD.

La competencia de la autoridad, como cúmulo de facultades para actuar o emitir el acto correspondiente, sólo surge de una disposición legal o reglamentaria y no de acto distinto, menos aún de una sentencia emitida por un tribunal administrativo autónomo, creado en los términos del artículo 104 de la Constitución Federal, quien al analizar el acto, resolución o procedimiento impugnado, a la luz del concepto de anulación correspondiente, se debe limitar a declarar la nulidad, si se presenta la causa contemplada en el artículo 228, inciso a)

(actualmente artículo 238 fracción I), del Código Fiscal de la Federación.

Amparo directo 1133/81 Fernando Carrera Pérez, 5 octubre de 1982. Unanimidad de votos. Ponente. Sergio Hugo Chapital Gutiérrez."

2. NULIDAD PARA EFECTOS

El artículo 239 indica que sólo podrá dictarse sentencia para efectos en los casos de las fracciones II, III y V del artículo 238, es decir, las relativas a:

FRACCION 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.

Como se observa, se desprenden cuestiones que están elevadas a nivel y rango de garantía individual, consagradas en el texto de nuestra Constitución, lo cual, no quiere decir que el Tribunal Fiscal de la Federación sea competente para conocer de la inconstitucionalidad de leyes, sin embargo; si lo es para examinar la constitucionalidad de un acto administrativo tal como se contempla en el siguiente criterio:

"TRIBUNAL FISCAL.- FACULTADES DEL, PARA EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO.- Las autoridades gubernamentales deben cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, aunque las mismas no estén prevenidas en la Ley secundaria, y no siempre resulta indispensable atacar la inconstitucionalidad de la 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 1968, 5 votos. Ponente: Ministro Jorge Iñarritu. Segunda Sala, Sexta Epoca. Volúmen CXXX. Tercera parte. p. 80."

Se desprende entonces que las autoridades tienen la obligación de fundar y motivar toda resolución que emane de ellas, así como cumplir las formalidades que las leyes exijan, obligaciones que se les imputan por medio de los artículos 14 y 16 constitucionales.

El legislador en el Código Fiscal afirma que cuando el Tribunal Fiscal declare la nulidad de un acto considerando que es contrario a las normas constitucionales, por carecer de fundamentación y motivación, y en general de formalidades; dicha

nulidad deberá ser para el efecto de que la autoridad emita una nueva resolución.

Por lo que el Tribunal podrá dictar la sentencia para el efecto de que se emita una nueva resolución.

FRACCION III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

Cuando se emita una sentencia considerando esta causal de anulación, deberá dictarse para el efecto de que la autoridad administrativa subsane los vicios procedimentales en que haya incurrido a fin de que se emita una resolución conforme a Derecho.

La sentencia dictada en los anteriores términos deberá señalar con toda precisión la violación procedimental y la autoridad que debe reponer el procedimiento. Sirva de ejemplo la siguiente tesis, prevista en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Mayo 1989. p. 43.

"SENTENCIAS.- ORDENARAN LA REPOSICION DEL PROCEDIMIENTO CUANDO ANULEN POR VICIOS PROCESALES EN LA TRAMITACION DE UN RECURSO ADMINISTRATIVO.- LAS.- La declaración de nulidad de una

sentencia fundada en el inciso c) del Artículo 228 del Código Fiscal de la Federación (actualmente fracción III del Artículo 238) y motivada en que se incurrió una violación al procedimiento en la tramitación de un recurso administrativo, debe ser para el efecto de que subsane la ilegalidad y se dicte nueva resolución, como en derecho proceda, pues al no haber examinado las cuestiones controvertidas, no puede la Sala hacer ningún pronunciamiento sobre ellas, sino que congruentemente con la causal de nulidad que consideró fundada, las cosas deben volver al estado en que se encuentran al cometerse la violación procesal."

FRACCION V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

En estos casos, cuando en la sentencia se declare la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos es oportuno indicar que la ley le atribuye con esto al juicio Contencioso Administrativo, características de ser un Contencioso de Plena Jurisdicción al disponer 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 cumplirla.

Con ello el tribunal substituye en forma indebida a la autoridad, pues actuará en contravención a la naturaleza jurídica que se le ha atribuido desde sus inicios al Tribunal Fiscal de la Federación, de ser un órgano jurisdiccional de simple anulación.

Lo anterior tiene apoyo en la tesis prevista en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año XXIV. 2o. Trimestre de 1960. Queja No. 3206/57, resuelta el 22-III-1961. p.198.

"EJECUCION DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL.- EL MISMO NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE ELLAS.- El pleno de este H. Tribunal acatando la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sentido de que ese organismo carece de imperio para conocer de la ejecución de sus resoluciones, ordenó el sobreseimiento del juicio, ya que en todo caso, el demandante debió acudir al juicio de garantías para obtener la correcta ejecución de una sentencia dictada por una sala del Tribunal Fiscal".

"Ahora bien, si el Tribunal Fiscal contara con características de ser un órgano de Plena Jurisdicción tendría facultades para revocar, modificar o reformar ya sea parcialmente o en forma total el acto o procedimiento administrativo impugnado, es decir, existiendo la posibilidad jurídica de que

sea el mismo Tribunal el que modifique el acto, para que éste no rebase el Derecho." ⁸¹

3. VALIDEZ

En este sentido, existe el reconocimiento del tribunal de la legalidad de la resolución impugnada, es decir que ha sido dictada conforme a derecho y de igual forma se supone que los agravios expuestos por el demandante han carecido de procedencia y relevancia jurídica.

Por lo tanto; declarándose la validez de la resolución impugnada, la autoridad administrativa que fue demandada en el juicio de nulidad podrá llevar a cabo la determinación que al respecto proceda y de acuerdo a sus facultades podrá ejecutar o mandar ejecutar la resolución. Así lo considera la jurisprudencia:

"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, EJECUCION DE.- Como las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad no son constitutivas de derechos, sino únicamente declarativas, cuando una sala de ese Tribunal pronuncia sentencia reconociendo la validez de la resolución ante ella impugnada, no se ejecuta dicha sentencia

⁸¹ Ibid. p. 122.

sino que se deja expedito el derecho de las autoridades fiscales para llevar a cabo su propia determinación." ==

En el caso de que una vez declarada la validez de la resolución impugnada y el particular no conforme con ello inicia el juicio de amparo la sentencia deberá quedar pendiente hasta que se dicte resolución firme.

CAPITULO III

LA QUEJA EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

3.1 En la Ley de Amparo

El recurso de queja en la Ley de Amparo procede en 11 casos que se enumeran en forma limitativa en el artículo 95, del cual se transcriben las fracciones IV y IX:

"Art. 95. El recurso de queja es procedente:

...IV. Contra las mismas autoridades, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dictada en los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII y IX, de la Constitución Federal, en que se haya concedido al quejoso el amparo;

...IX. Contra actos de las autoridades responsables, en los casos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso;"

Como se ha hecho notar la queja del Código Fiscal guarda mayor similitud exclusivamente con las fracciones IV y IX del artículo 95 de la Ley de Amparo, que son los casos en los que procede contra los actos de las autoridades responsables que hayan otorgado al quejoso la protección de la justicia federal tanto en los procesos de amparo bi-instancial como en los uni- instanciales. A excepción de estas hipótesis específicas el recurso de queja que contempla la Ley de Amparo al igual que la queja que se establece en el Código Fiscal de la Federación jamás procede por incumplimiento o inobservancia totales de las sentencias constitucionales. Ya que dicho incumplimiento no se traduce en exeso o defecto de ejecución, si no, en una rebeldía activa o pasiva frente a ellas. Lo cual es remediable mediante el procedimiento que se refieren los artículos 104, 105, 143 y siguientes de la citada Ley de Amparo.

Cabe mencionar entonces que en este sentido y en esta parte exclusivamente la queja del Código Fiscal resulta semejante en cuanto a su procedencia con la Ley de Amparo a diferencia de la queja que se contempla en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en donde si resulta procedente la queja por incumplimiento total.

Claro esta que la queja del Código Fiscal de la Federación tiene un supuesto más de procedencia en relación con la Ley de Amparo que es la repetición del acto.

Entonces la procedencia del medio de impugnación en los supuestos que se contemplan en las fracciones IV y IX del artículo 95 de la Ley de Amparo sólo se dará contra las autoridades responsables cuando incurren en exceso o defecto de las ejecutorias que hayan otorgado al quejoso la protección de la justicia federal tanto en procesos uni como bi-instanciales.

Debe entenderse por defecto de ejecución de sentencia de amparo "...cuando la autoridad responsable deja de realizar todos aquéllos actos necesarios e idóneos para darle debido cumplimiento en relación con su alcance, el cual se determina por el sentido de las consideraciones jurídicas y fácticas formuladas en apoyo de los puntos resolutivos, cuando éstos no manifiestan detalladamente dicho alcance. Por el contrario habrá exceso en la aludida ejecución, en el caso de que las autoridades responsables se extralimiten en relación de los actos extrínsecamente necesarios para cumplir un fallo de amparo. La terminología de la Ley de Amparo al hablar de exceso o defecto de ejecución de una sentencia constitucional incurre en un error, puesto que sería más correcto que dijera 'exceso o defecto' de cumplimiento puesto que la ejecución sólo debe incumbir al órgano de ejecución y no a la autoridad responsable ya que ésta propiamente no ejecuta las resoluciones que se dictan en el juicio de garantías si no que las debe cumplir". 33

³³ Ignacio Burgoa "El Juicio de Amparo", 24a. Edición, Editorial Porrúa, México 1988, p. 612.

Por otra parte se debe prestar mucha atención en los conceptos de exceso, acto nuevo, defecto e incumplimiento total. Y no confundir unos conceptos con otros, puesto que es muy riesgoso hacerlo, y referirse a un acto nuevo cuando se trata de exceso, o confundir incumplimiento con defecto.

Además como ya se ha hecho notar el alcance de las sentencias se precisan en los considerandos respectivos para efectos del cumplimiento de las mismas.

En cuanto al sentido de la sentencia de una queja procedente por una ejecución excesiva, el auto que declare fundada la queja surte efectos invalidatorios de los actos de las autoridades responsables que hayan significado extralimitación de la exacta observancia de la sentencia constitucional. En el caso contrario, cuando se trate de una queja procedente por defecto de cumplimiento se obliga a la autoridad responsable a efectuar los actos omitidos. Y, en ambos casos, si la resolución que se emitió en la queja no se observa por la autoridad responsable una vez que quede firme, el quejoso o la parte recurrente puede iniciar el incidente de desobediencia para el efecto de obligar a cumplir la sentencia constitucional, exactamente en las condiciones y en los alcances determinados en la resolución.

El plazo para interponer la queja en los supuestos que se contemplan en las fracciones IV y IX del artículo 95 de la Ley de

Amparo es el de un año, computado desde el día que siga al en que se notificó al quejoso el auto en que se haya mandado cumplir la sentencia, o al siguiente de aquel en que la persona extraña a quien afecte la ejecución tenga conocimiento de ésta. A excepción que se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, destierro, o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, casos en que la queja podrá interponerse en cualquier tiempo.

PROCEDIMIENTO

El procedimiento para la substanciación y resolución de la queja que se deduce contra actos de las autoridades responsables se contiene en el segundo párrafo del artículo 98, en relación con el tercero del artículo 99, ambos de la Ley de Amparo; mismos que se transcriben a continuación:

Art. 98. segundo párrafo: "Dada entrada al recurso, se requerirá a la autoridad contra la que se haya interpuesto para que rinda informe con justificación sobre la materia de la queja, dentro del término de tres días. Transcurrido éste con informe o sin él, se dará vista al Ministerio Público por igual término, y dentro de los tres días siguientes se dictará la resolución que proceda".

Art. 99. tercer párrafo: "La tramitación y resolución de la queja en los casos previstos en las fracciones I a X, se sujetarán a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo anterior, con la sola salvedad del término para que el Tribunal Colegiado de Circuito dicte la resolución que corresponda, que será de diez días."

Por su parte el artículo 208 que se integra en el Título Quinto Capítulo II de la Ley de Amparo, establece las sanciones por responsabilidad de las autoridades y en específico indica:

"ART. 208. Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir el cumplimiento de la sentencia a la autoridad federal, inmediatamente será separada de su cargo y consignada al juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue por la desobediencia cometida, la que será sancionada en los términos que el Código Penal aplicable en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad.

3.2. En la Ley de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

A. CREACION DEL TRIBUNAL

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal fue creado por medio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1971. Dicho Tribunal se instituye dotado de plena autonomía para emitir sus resoluciones.

Se debe distinguir entre plena autonomía y plena jurisdicción para evitar confusiones, porque la primera es inherente a la libertad de resolver con toda imparcialidad por no depender directamente en este caso del poder judicial. La plena jurisdicción se refiere a la potestad de hacer cumplir el mismo tribunal sus determinaciones, es decir de poseer el elemento coercitivo; esto se ilustra mejor con los dos párrafos siguientes:

"El sentido de la palabra autonomía ha variado con el tiempo. Los griegos llamaban "autonomo" y los romanos 'autonomi' a los estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero. Este es el verdadero significado de la palabra, según el cual autonomía equivale a

independencia, y sólo puede aplicarse a los estados independientes." ⁹⁴

En lo referente a la jurisdicción es oportuno aclarar que "... sus elementos integrantes a saber son: NOTIO que es la facultad de conocer en todos los asuntos atribuidos a los órganos judiciales y que presupone es desde luego la de citar a la parte (VOCATIO) para que comparezca a defenderse y la de realizar las notificaciones propias a estos fines, IUDICIUM que es la decisión o fallo que pone fin al litigio o causa y finalmente el IMPERIUM, consistente en la potestad de usar la fuerza pública para hacer efectivas las decisiones judiciales." ⁹⁵

Por tanto; se debe destacar que cuando a un tribunal se le da el calificativo de plena jurisdicción es porque posee todas los requisitos que la conforman, y cuando se habla de plena autonomía, carece del elemento IMPERIUM, y se traduce en la falta de poseer el elemento coersitivo para hacer cumplir sus determinaciones.

⁹⁴ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Editorial Bibliográfica Argentina, Bernardo Lerner Director, Buenos Aires, Argentina. Tomo I p. 961.

⁹⁵ Ibid. Tomo XVII p. 538.

B. COMPETENCIA POR MATERIA

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo posee la facultad para conocer de todas las actuaciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar actos en agravio de los particulares. Hay que indicar que comparando la competencia por materia de este tribunal con la que posee el Tribunal Fiscal de la Federación es más amplia. Ya que a partir de 1978 al Tribunal de lo Contencioso Administrativo se le confiere competencia para conocer de los juicios fiscales que se susciten a nivel local, facultad que anteriormente estaba reservada para el Tribunal Fiscal, ya que ante él se ventilaban los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas en materia fiscal por las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

C. LA QUEJA EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En el artículo 80 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se indica:

"Serán causas de nulidad de los actos impugnados:

I. Incompetencia de la autoridad;

II. Incumplimiento u omisión de las formalidades legales;

FALTA PAGINA

No. 140 a la 141

cumplimiento a lo determinado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

- Lo anterior sin perjuicio de que la multa impuesta se reitera cuantas veces sea necesario.

- La Sala Superior se encuentra facultada para hacer del conocimiento del Presidente de la República, los casos en los que el propio Jefe del Departamento del Distrito Federal no dé cumplimiento a las resoluciones del Tribunal, a efecto de que éste las acate.

- Las sanciones que se han mencionado también serán procedentes cuando no se cumplimente en sus términos la suspensión que se decreta respecto del acto reclamado en el juicio.

CAPITULO IV

LA QUEJA EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

4.1. Reforma Constitucional

Con motivo de la derogación que sufrió el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hubo necesidad (en 1987) de idear una fórmula en materia de justicia tributaria federal que cubriera con los nuevos requisitos. Para hacer más gráfica esta idea se transcribe, sólo en su parte conducente, el texto del citado artículo.

TEXTO DEROGADO. "...Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley; su servicio será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales."

TEXTO VIGENTE. "...Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e

imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones."

Sobre todo estas tres últimas líneas obligaron al legislador federal a crear lo que denominó queja y lo insertó en el capítulo IX del Código Fiscal de la Federación, creando el artículo 239 TER.

Se ha dicho que el legislador creó la queja, siendo justos se debe manifestar que ya existía, y lo único que hizo fue una adaptación a la materia fiscal. Esto es, en la Ley de Amparo y en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ya se contemplaba. Por lo que no es novedosa su implantación en el Código Fiscal de la Federación. Incluso es necesario decir que es una copia defectuosa. La queja procede inmediatamente de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal pero en su traslado fue degradada en virtud de que: se le incluyeron plazos excesivos; se impuso el inconveniente de disponer de ella por una sola vez; es improcedente por incumplimiento total, esto es por actos negativos de la autoridad que deba cumplimentar; entre otras dificultades.

La exposición de motivos relativa a las derogaciones y adiciones que se realizaron al Código Fiscal no clarifica la intención que el legislador tuvo para la inclusión de esta figura. Tan sólo hace referencia a la conveniencia de establecer una multa elevada al particular que promueva una queja frívola e impropcedente:

"Por lo que la multa establecida hasta de noventa veces el salario mínimo general diario del área geográfica del Distrito Federal, a quienes promuevan una queja frívola e impropcedente con fundamento en el artículo 239-ter de la iniciativa analizada; esta comisión atendiendo el propósito que se pretende con la reforma propuesta de dar mayor jurisdicción a las salas regionales del Tribunal Fiscal, si bien la considera muy elevada se pronuncia por aceptar a fin de que una vez que entre en vigor dicho precepto, pueda ponderarse con toda objetividad y en su caso, posteriormente proponer alguna adecuación."

Segunda Lectura de la exposición de motivos del proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y del Código Fiscal de la Federación; elaborada por la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; año III núm. 48, diciembre 26 1987.

De igual forma de esta lectura de manera brevisima, -tan es así que la poca doctrina que analiza la queja ni si quiera lo menciona-, se desprende que el propósito de dicha reforma es otorgar a las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación una jurisdicción más amplia, ya que con anterioridad el citado tribunal estaba impedido para conocer sobre cuestiones que se le plantearan respecto del incumplimiento de sus sentencia definitivas y el único camino al que podía recurrir el particular afectado era el juicio de amparo, como se ilustra con la siguiente tesis transcrita del Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1917-1975 p. 509:

"TRIBUNAL FISCAL.- EL AMPARO ES PROCEDENTE PARA EL EFECTO DE EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS.- Las sentencia del Tribunal Fiscal son, en términos generales, de carácter declarativo; en consecuencia, no motivan por si mismas, en forma directa, la ejecución forzosa. Justamente por ello, el Código de la materia no establece recurso o procedimiento alguno para obtener el cumplimiento de las sentencias que pronuncia; y atendiendo a que dicho órgano carece legalmente de medios coercitivos para proveer al cumplimiento de sus fallos, resulta indispensable que ante otro tribunal se tramite el proceso cuya culminación sea convertir una sentencia meramente declarativa, en un mandamiento idóneo, por si mismo, para motivar de modo directo la ejecución. Si las resoluciones de aquel tribunal son definitivas y poseen la fuerza de la cosa juzgada, y si, por tanto, crean un obligación a cargo de un órgano administrativo,

la cual es correlativa del derecho de un particular, no puede negarse que cuando se desobedecen, o deja de cumplir el fallo de la Sala Fiscal, se incurre en una violación de garantías, puesto que se priva a un individuo del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por autoridad competente, y esta privación se realiza sin que el órgano administrativo actúe con arreglo a la ley, y sin que la negativa, la omisión o la resistencia estén de ninguna manera, legalmente fundadas y motivadas. Es claro, por ende, que el incumplimiento de las sentencias que pronuncia el Tribunal Fiscal da lugar a la interposición del juicio de amparo por violación de los artículos 14 y 16 Constitucionales."

Y al ser el juicio de amparo el único medio de defensa procedente para obtener el cabal cumplimiento del fallo concluyente y firme se traducía entonces, en un carga más para el particular y evidentemente en una justicia retardada lo que pugna con las normas que rigen todo Estado de Derecho.

Debe hacerse hincapié en que desde su origen se le ha atribuido al Tribunal Fiscal de la Federación, como ya se indicó anteriormente, la característica de ser un tribunal de simple anulación esto es, carecer de imperio para hacer cumplir sus determinaciones; y no de plena jurisdicción. Esto en la actualidad se ha vuelto una situación muy discutida. En el caso que nos ocupa es decir, con la inclusión de la queja, la actual situación del Tribunal Fiscal cambia, puesto que con dicha figura

ya se le permite al administrado impugnar un acto de autoridad que no se ajuste a lo determinado en el fallo concluyente y mediante el cual se pretende dar cumplimiento a una sentencia definitiva dictada por el mencionado Tribunal Fiscal.

4.2. Naturaleza Jurídica

La queja en la justicia tributaria federal se crea dentro del capítulo noveno del Código Fiscal de la Federación en el artículo 239 ter. el primero de enero de 1988. Como se aprecia es de reciente implantación y hasta el momento la doctrina ha sido omisa en el estudio de su naturaleza jurídica. Relativamente el tiempo transcurrido ha sido breve para que exista suficiente literatura jurídica impresa (entiéndase libros de texto jurídicos).

Debe aclararse que la queja no fue estructurada como un recurso dentro del juicio de nulidad porque no se pretende combatir la sentencia que emita el tribunal, si no que es una herramienta con que cuenta el particular para auxiliar al Tribunal Fiscal para que sus resolutorias sean debidamente cumplimentadas. Por lo que se está en desacuerdo con lo expuesto por el Magistrado Leopoldo Arreola quien se inclina por considerar a la queja como un recurso por lo siguiente:

"-Por el momento procesal en que se presenta, una vez concluido el juicio.

- Por el objeto que se busca con su creación, consistente en otorgar un medio de defensa para hacer cumplir las decisiones que en sentencia definitiva plasma el órgano jurisdiccional administrativo, y que no quede el afectado en un estado de indefensión frente al cumplimiento del fallo por parte de la autoridad administrativa." ⁵⁶

Un recurso no reúne las anteriores características, puesto que éste "vive y se da dentro del seno mismo del proceso"⁵⁷ y no una vez concluido. Por otra parte con el recurso se impugna un acto del juzgador con el fin de revocarlo o aclararlo, y no un acto de una autoridad rebelde que se opone al cumplimiento de un fallo legalmente dictado por una autoridad competente, por tanto estas consideraciones no encuadran con las expuestas por el Magistrado Arreola para dar el calificativo de recurso a la queja.

Considerando en todo caso, la queja es una especie de vía de apremio. Ya que apremiar significa "compeler a alguien al cumplimiento de un acto debido o a una abstención por los medios de apremio de que disponen legalmente los órganos de

⁵⁶ Leopoldo Arreola. "Naturaleza actual de las Resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación". Boletín del Gobierno del Estado de México. Sección de Finanzas. Procuraduría Fiscal. Año II. No. 1. Enero de 1969.

⁵⁷ Cipriano Gómez Lara. Op. Cit. p.327

autoridad."⁸⁸ Esto es, que si el obligado por una sentencia no opone resistencia al cumplimiento voluntario de la misma, no habrá motivo para iniciar el procedimiento de la vía de apremio. Pero si por el contrario, dicho obligado no cumple voluntariamente con lo que le ha ordenado el tribunal, entonces sí cabrá la posibilidad de iniciar dicha vía. En consecuencia pueden citarse como semejanzas entre la queja en materia fiscal federal y la vía de apremio, las siguientes:

A.- Se necesita una sentencia firme.

B.- Que haya incumplimiento por parte del obligado.

C.- Que existan medios para obligar coactivamente al obligado a cumplir el mandato contenido en la sentencia.

Tomando en cuenta todo lo anterior, se considera inadecuada la denominación de la figura en estudio porque además se utiliza el nombre de un recurso que desde 1968 hasta 1987 se contemplaba en los artículos 245, 246 y 247 del Código Fiscal donde se manejaba al recurso de queja como la forma de obtener la obligatoriedad, vigencia y uniformidad de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Este recurso, ahora derogado, podía ser interpuesto por cualquiera de las partes del juicio fuese actor, demandado o tercero. Si el recurso se encontraba fundado, la sentencia motivo de la queja quedaba insubsistente,

⁸⁸ Rafael De Pina, et. al. Op. Cit. p. 94.

debiendo emitirse otra ajustada a la jurisprudencia y si el recurso era infundado la sentencia correspondiente quedaba firme.

Que quede bien claro que por la inclusión de la actual queja que se contempla en el Código Fiscal de la Federación no se derogaron las disposiciones relativas al anterior recurso de queja y del cual no se contempla la conveniencia de haber abrogado este recurso.

Se considera que a la queja actual debería habersele otorgado otra denominación, como por ejemplo: Ejecución de Sentencias.

4.3. Procedencia

A. Requisitos

Para que la queja pueda ser promovida ante las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación deben presentarse ciertos requisitos como son: Sentencia Firme, que exista repetición del acto que previamente ya fue anulado mediante el juicio de nulidad, o bien, que la autoridad administrativa incurra en exceso o defecto al tratar de cumplimentar el contenido de la sentencia definitiva.

A.1. Sentencia Firme. Tal como se desprende del artículo 239 TFR. del Código Fiscal de la Federación la queja sólo procede cuando existe una sentencia firme dictada por alguna de las Salas Regionales o Sala Superior del Tribunal Fiscal. En este último caso cuando el proceso sea de características especiales, mismas que se precisan en el artículo 239 BIS. del mismo ordenamiento.

Por sentencia firme debe entenderse, en términos generales, aquella contra la que no cabe impugnación por no existir medio alguno señalado al efecto; por haber transcurrido el término para interponerla, cuando exista; o por haber desistido la parte que lo haya promovido oportunamente. Específicamente en materia procesal fiscal se entiende por sentencia firme la que hubiere declarado la nulidad lisa y llana o para determinados efectos, o la validez de la resolución impugnada, sin que dentro del término previsto en el artículo 248 del Ley de la materia, se hubiese interpuesto el recurso de revisión, o bien el juicio de garantías a que se refiere la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A.2 Repetición del acto. Uno de los casos en el cual será procedente la figura de la queja es aquel en el cual exista la indebida repetición del acto o resolución anulado. Al respecto se transcribe la siguiente tesis contemplada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación Núm. 13. Enero de 1989. p. 47:

"QUEJA.- REPETICION DEL ACTO ANULADO POR DIFERENTES DEPENDENCIAS DE LA MISMA AUTORIDAD.- Existe repetición del acto anulado, cuando la autoridad emite un acto con el mismo sentido de afectación e idéntico motivo determinante, que el que fuera objeto de anulación, no importando que se trate de oficios y funcionarios diferentes, pues lo trascendente en la repetición es que se afecte al quejoso en el mismo sentido y con el mismo sentido determinante ya anulado." ²⁹

En estricto la repetición de un acto es un nuevo acto de molestia para el particular. Aunque para efectos fiscales con la inclusión de la queja no es necesario iniciar un nuevo proceso de nulidad para combatir la repetición, sino que se tiene acceso a la queja para combatirla.

A continuación se plantea una problemática, la limitante de poder promover la figura en análisis sólo por una vez. Esto es que si por parte de la autoridad existe la repetición de un acto por dos o tres veces, el particular ya no tiene la oportunidad de recurrir a la queja.

Se propone mejorar este sistema convirtiéndolo en una vía a la que pueda recurrirse cuantas veces sea necesario (como en el caso de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal). Elevando en cada ocasión la sanción a la

²⁹ Juicio 7123/87.- Sentencia de 4 de octubre de 1988, por unanimidad de votos. Magistrada Instructora: María Guadalupe Aguirre Soria.- Secretario: Lic. Gustavo A. Esquivel V.

autoridad rebelde, pudiéndose llegar al juicio de responsabilidad de servidores públicos, o incluso podría tipificarse un delito especial para casos extremos, ya que como se observará posteriormente, las sanciones que el legislador establece se consideran inoperantes.

Por otro lado cabe mencionar que por disposición del artículo 239 TER. la figura de la queja resulta "aparentemente", optativa para el particular, debido a que en el citado artículo se indica que la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez. Pero tomando en consideración algunos criterios jurisprudenciales el vocablo podrá significar en un momento dado deberá, como se ha establecido a fojas 177 y 178 del Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al terminar el año de 1989. Tribunales Colegiados de Circuito. Tercera Parte.

"TRIBUNAL FISCAL. RECURSO DE QUEJA. DEBE AGOTARSE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS.- Por virtud de lo establecido en el artículo 239 TER, del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del día 15 de Enero de mil novecientos ochenta y ocho, para obtener el cumplimiento de una sentencia pronunciada por alguna de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación excepto cuando se trate de actos negativos de la autoridad administrativa, el afectado debe interponer el recurso de queja ante la misma Sala Regional que instruyó el juicio de nulidad, razón por la cual ya no resulta aplicable el criterio sustentado por los Tribunales de amparo, según el cual para

lograr dicho cumplimiento procedía el juicio de amparo indirecto, pues este criterio partía del supuesto de que el Código Fiscal de la Federación no establecía un procedimiento para obtener el cumplimiento de las citadas sentencias, situación que cambió con motivo de la adición indicada.

Amparo en revisión 905/89. Abelardo Covarrubias de la Fuente. 12 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: J. S. Eduardo Aguilar Cota. Secretario: José Sanches Moyaho. "

Se está en desacuerdo con el criterio que ha adoptado la Sala Superior del Tribunal Fiscal porque la redacción que utilizó el legislador no deja ninguna duda. La palabra podrá solamente puede entenderse en un sentido, implica necesariamente optatividad. El sistema de interpretación gramatical es suficiente para encontrar la intención del legislador. El legislador creó la figura optativa, y que los tribunales vean la conveniencia de que no lo sea en la práctica, es una cosa distinta. La única manera correcta de solucionar esta problemática es que el mismo legislador corrija esta situación y que en la redacción utilice la palabra deberá, o que expresamente señale que no es optativa. Pretender que por que dentro de la redacción del artículo en cuestión no se mencione expresamente que sea optativo, se deba de entender que resulte obligatorio es ridículo. Utilizando este mismo método resulta que porque el legislador no mencionó expresamente que es obligatorio debemos entender que no lo es, y el asunto queda de la misma manera. Lo

cierto es que el legislador utilizó la palabra podrá, y sintió que esto no necesitaba mayor explicación y así debe entenderse.

A.3 Exceso o defecto en el cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación. Los otros casos en los cuales procede la queja es cuando exista exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia dictada por el Tribunal Fiscal.

Conceptos que se definen de la siguiente manera:

Exceso.- Ocurre cuando la autoridad responsable de ejecutar la sentencia firme, se sobre pasa o extralimita en el cumplimiento.

Defecto.- Será por el contrario, cuando la autoridad no realiza alguno o algunos de los actos a los que se le obligan en la sentencia firme.

4.4. Trámite Común

El artículo 239 TER contiene el trámite que resulta aplicable a todos los casos en que procede la queja:

1. Repetición del acto.

2. Exceso en el cumplimiento.

3. Defecto en el cumplimiento.

Mismo que a continuación se expone.

A.1. Plazos. "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." Lo anterior de conformidad con lo que dispone el artículo 239 TER. fracción II del Código Fiscal de la Federación.

"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."

Lo anterior con fundamento en el artículo 239 TER del Código Fiscal de la Federación fracción V.

Resulta que la etapa compatible a los tres casos en que procede la queja es la instructiva. Y la etapa de juicio es especial para cada caso. Desde luego la instancia de queja no es un proceso en sí, pero posee dos partes: la primera en que el juzgador se impone del asunto con lo que las partes le exponen y otra en que tiene que pronunciar una resolución.

Debe prestarse mucha atención al interponer la queja, porque si en su lugar procediese el proceso de nulidad, hay un grave riesgo de que fenezca el plazo de cuarenta y cinco días para promover la demanda. Sobre todo en aquellos asuntos en los que la autoridad en cumplimiento de una sentencia, produce una nueva resolución. en la que se subsanen por ejemplo los vicios o ilegalidades por las que fue declarada nula la resolución de

dio origen al juicio de nulidad. Por ello hay que saber perfectamente:

I.- Si realmente se está ante una indebida repetición de un acto o resolución anulado.

II.- Si hay exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia.

III.- Si se está en presencia de un acto o resolución nuevo. DADO QUE EN ESTE CASO PROCEDERA FORMULAR UNA NUEVA DEMANDA DE ANULACION." 60

4.5. Trámite especial para el caso de Repetición del acto

En la tercera fracción del artículo que se estudia se establece:

"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.

⁶⁰ Ibid. p. 223.

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."

4.6. Trámite especial para el caso de exceso o defecto en el cumplimiento

La fracción IV del artículo que se comenta establece: "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 el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos, precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir."

Abordando un poco más el tema, respecto a las sanciones que en el artículo 239 IER. se establecen, podrá criticarse que son un tanto inoperantes y frívolas, ya que únicamente se contempla sanción respecto del primer supuesto, esto es la relativa a la repetición del acto o resolución anulado, dicha sanción como se observa es administrativa y a su vez pecuniaria; sin embargo no se establece ningún tipo de sanción en caso de que la autoridad administrativa incurra en exceso o defecto en el cumplimiento de la resolución, puesto que en el precepto citado

sólo se indica que en este caso se "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."

Con la inclusión de sanciones más severas se presionaría un poco más a la autoridad a cumplir con lo fallado en la sentencia, ya que si por un lado se toma en consideración que el particular sólo tiene acceso a la queja por una sólo vez y que por otro dicha figura no procede contra actos negativos de la autoridad y que a su vez; en caso de que en una segunda ocasión ---a pesar de la queja interpuesta-- , persista en su actitud de no cumplimentar el fallo, el particular afectado se encontraría frente a una inseguridad jurídica ya que estaría en la misma situación que prevalecía antes de interponer la queja.

Así pues, como ya se indicó con anterioridad, surge la necesidad de implantar otro tipo de sanciones como sería elevar en cada ocasión de incumplimiento la sanción a la autoridad rebelde, pudiéndose llegar a tipificar un delito para casos extremos. Ya que de lo contrario la autoridad puede evadir muy fácilmente la interposición de una queja en su contra, ya que con abstenerse totalmente del cumplimiento, se obstaculizaría por tanto la consecución del objeto de la queja, que es lograr el cumplimiento de las sentencias definitivas que emita el Tribunal Fiscal de la Federación que con apego a Derecho esta obligada a realizar la autoridad responsable.

4.7. Improcedencia

Los actos negativos de la autoridad o lo que es lo mismo el incumplimiento total de ésta, no constituyen materia para interponer una queja por así establecerse en el artículo 239 TER fracción I in fine. De modo que transcurridos los cuatro meses que se le conceden a la autoridad para cumplir, el particular sólo cuenta con el proceso de amparo para exigir la ejecución de la sentencia.

La crítica al respecto es muy evidente, ya que la queja se instauró para cumplir con la reforma hecha al artículo 17 Constitucional que exige que las leyes federales establezcan los medios necesarios para garantizar la independencia ---en este caso--- del Tribunal Fiscal de la Federación y la plena ejecución de sus resoluciones. Y resulta que con esta improcedencia es necesario instaurar otro proceso para obtener el cumplimiento de la sentencia obtenida en el juicio de nulidad. De lo que se desprende la violación directa a la Constitución.

Se transcriben a continuación algunos criterios relativos a la improcedencia de la queja, visibles en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación Núm. 11. Noviembre 1988, p. 17.

"QUEJA.- IMPROCEDENCIA.- El artículo 239 TER. del Código Fiscal de la Federación señala que resulta procedente la queja en

los casos de incumplimiento de sentencia firme por indebida repetición del acto, así como cuando se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento. Ahora bien, si la autoridad, en cumplimiento de sentencia firme, emite un acto en el que a su juicio se subsanan las ilegalidades por las que se declaró la nulidad de un acto relativo al mismo periodo, tal resolución no es impugnabile en queja sino mediante la vía procesal respectiva, en razón de que se trata de un nuevo acto y no de repetición del mismo. Consiguientemente, si se impugna mediante queja un nuevo acto de autoridad emitido en cumplimiento de sentencia, la queja resulta improcedente. ⁴¹

Otra causal de improcedencia de la figura en estudio, la encontraremos cuando el particular no se encuadre, para promover la queja, dentro de los requisitos que para ella se exigen, y que por ende, haga valer un agravio distinto a los que señala expresamente el legislador para la procedencia de la queja; con la siguiente tesis se amplía este criterio:

"QUEJA.- AGRAVIO INOPERANTE.- No es procedente en el recurso de queja hacer valer la incompetencia del funcionario que emitió el acto recurrido cuando dicha cuestión no fue motivo de anulación de la resolución impugnada inicialmente, toda vez que ello es materia de un nuevo juicio de nulidad, atento a que el único propósito de la queja es determinar si hubo o no indebida

⁴¹ Juicio 5833/86.- Sentencia de 25 de Agosto de 1988, por unanimidad de votos. Magistrada Instructora: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Marta Gladys Calderón Martínez."

repetición del acto o resolución anulada así como exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia.

Juicio 524/85.- Sentencia de 25 de Noviembre de 1988, por unanimidad de votos. Magistrada Instructora: María Isabel Gómez Muñoz.- Secretaria: Lic. Emilia Hortencia Algaba Jacquez."

Contemplada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 14. Febrero 1989. p. 142.

4.8. Sobreseimiento

"El sobreseimiento es un acto procesal proveniente de la potestad jurisdiccional, que concluye una instancia judicial, sin resolver el negocio en cuanto al fondo sustantivamente si no atendiendo a circunstancias o hechos ajenos, o al menos diversos de lo sustancial de la controversia subyacente o fundamental." ⁶²

Por tanto si al interponer la queja surge alguna causal que impida su consecución, dicha figura quedará sin efecto. Lo anterior lo ilustra la siguiente tesis.

"INCIDENTE DE QUEJA.- QUEDA SIN MATERIA AL REVOCARSE EL ACTO DE INCUMPLIMIENTO.- Si al rendir la autoridad el informe a

⁶² Ignacio Burgoa. Op. Cit. p. 435.

que se refiere la fracción II, del artículo 239 TER. del Código Fiscal de la Federación en vigor, manifiesta y acredita fehacientemente haber revocado el acto de incumplimiento que dio origen al incidente de queja es procedente declarar sin materia éste.

Juicio 1773/86.- Sentencia de 27 de Mayo de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Arnulfo Cárdena Aguirre.- Secretaria: Lic. Sofia Lorena Pérez Magaña." ⁶³

⁶³ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación Núm 8. Agosto de 1988 p. 42.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Es en Francia, a raíz de la Revolución Francesa, donde encontramos el primer antecedente de los Tribunales Contencioso Administrativos. Francia pasa en ese entonces por una crisis en cuanto a la falta de confianza que hay de los gobernados para con las autoridades. De ahí que los poderes radicaban en el pueblo y debido a que las cuestiones que afectaban al ejecutivo no tenían un órgano específico para resolverse, surge el Consejo del Rey, donde se ventilan cuestiones de índole administrativo y financiero.

SEGUNDA.- Es este Consejo del Rey el antecedente inmediato del Consejo de Estado Francés que es el supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Su fundamento legal lo encontramos por primera vez en la "Constitución del Año VIII de la Libertad" en el artículo 52. Dicho consejo impartía justicia administrativa dentro del mismo gobierno sin la intervención del Poder Judicial, y se considera el medio que estableció en forma definitiva la separación de los poderes.

TERCERA.- En España no existe una visión definida en cuanto al conocimiento de actos de la administración, pero

sobresale el criterio de que los tribunales judiciales son los competentes para conocer de ello.

CUARTA.- En México es a partir de las Bases para la administración cuando surge el primer antecedente de la justicia administrativa. En dicho ordenamiento el conocimiento de las controversias contencioso administrativas se lleva a través de un órgano distinto del Poder Judicial. El presidente de la República en 1853, Antonio López de Santa Anna, decretó la conocida "Ley Lares", cuyo antecedente directo es el Consejo de Estado Francés. Donde se establecía que no correspondía a la autoridad judicial el conocimiento de cuestiones administrativas y fiscales, si no a un Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

QUINTA.- En el año de 1857 atendiendo al principio de la División de Poderes, las controversias de carácter Fiscal y Administrativo volvieron a ser de la competencia del Poder Judicial, dado que se calificó de inconstitucionales a los Tribunales administrativos. Habida cuenta de que para ese entonces no existía soporte en la Ley Suprema de la Unión para su existencia. Existían únicamente en algunas disposiciones ---como la "Ley del Timbre" y la "Ley Sobre Contribuciones Directas del Distrito Federal"--- la creación de órganos administrativos que tuvieron competencia para conocer sobre reclamaciones relacionadas con la aplicación de dichos ordenamientos, así como la depuración de créditos a cargo del Gobierno Federal, sistema que se observó hasta que entró en vigor la Constitución de 1917.

SEXTA.- La "Ley de Justicia Fiscal", expedida el 27 de Agosto de 1936 por el entonces Presidente de la República Lázaro Cárdenas, estableció el Tribunal Fiscal de la Federación. Y con la reforma Constitucional del 16 de diciembre de 1946 se elimina cualquier duda respecto a la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, pues se adiciona la fracción I del artículo 104 de la Constitución. Misma que indica que en los juicios en que la Federación estuviese interesada, las leyes podrían establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las sentencias de segunda instancia o contra las leyes de tribunales administrativos, creados por la Ley Federal, siempre que dichos Tribunales estuvieran dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

SEPTIMA.- Al crearse el Tribunal Fiscal, se le atribuye la característica de ser un tribunal de simple anulación. Consecuentemente se le limita para emitir cualquier mandamiento tendiente a obtener el cumplimiento o ejecución de sus sentencias definitivas. Con lo cual se impide la impartición de una justicia pronta y expedita, en virtud de que el particular que había obtenido un fallo favorable y no así el cumplimiento del mismo, se encontraba en la ineludible necesidad de agotar otro procedimiento (el juicio de amparo) con el fin de lograr que la autoridad responsable cumpliera con la sentencia.

OCTAVA.- En la actualidad se le considera al Tribunal Fiscal de la Federación como un órgano de la administración de

justicia, destinado a la aplicación jurisdiccional de las normas del Derecho Fiscal. En cuanto a su naturaleza jurídica el Tribunal Fiscal es formalmente un órgano administrativo debido a que depende del Poder Ejecutivo, y materialmente será un órgano jurisdiccional por contar con facultades para resolver la controversia planteada aplicando el derecho al caso concreto. Anteriormente dicho tribunal no tenía capacidad para hacer cumplir sus resoluciones y el particular estaba obligado a solicitar el cumplimiento de dichos fallos mediante el juicio de Amparo.

NOVENA.- Debido a la exigencia del legislador constitucional contenida en el artículo 17 que indica que las leyes federales y locales establezcan los medios necesarios que garanticen la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, fue que se ideó un sistema para el Código Fiscal de la Federación, para cumplir con tal exigencia.

,DECIMA.- Se resolvió que este sistema fuera lo que se denomina queja. Que es una instancia copiada de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

DECIMO PRIMERA.- La queja del "Código Fiscal de la Federación" comparada con la respectiva de la "Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal" contiene plazos excesivos, presenta el inconveniente de disponer de ella

por una sola vez, es improcedente contra el incumplimiento total, esto entre otras dificultades.

DECIMO SEGUNDA.- La naturaleza jurídica de la queja es la de una instancia con que cuenta el administrado, dado que no reúne los requisitos de un recurso. En todo caso la figura procesal con la que tiene más semejanza es con la vía de apremio.

DECIMO TERCERA.- La queja sólo presenta el elemento coercible en uno de los tres casos en que procede. Esto es, en la repetición del acto, en donde se impone una multa a la autoridad y a su vez se le notifica al superior del funcionario responsable.

DECIMO CUARTA.- Como está estructurada la queja presenta muchos inconvenientes para el particular, como el hecho de que su agotamiento sea obligatorio. Lo correcto es que se presente como una instancia optativa. Porque muy probablemente al contribuyente le resulte más atractivo el juicio de Amparo, debido a que aunque sea todo un proceso aparte, tiene toda la efectividad para el cumplimiento de sus fallos.

DECIMO QUINTA.- Por lo tanto propongo para hacer más funcional a la queja, que se convierta en una instancia optativa.

DECIMO SEXTA.- También propóngo que dicha figura proceda cuantas veces sea necesario.

DECIMO SEPTIMA.- Y aún más, propóngo que se pueda recurrir a la queja cuando exista incumplimiento total de la sentencia por parte de la autoridad.

DECIMO OCTAVA.- Así mismo, propóngo que la multa se extienda a los otros dos casos en que procede la queja, que son: exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia.

DECIMO NOVENA.- Incluso propongo que para los tres casos en que procede la queja, no se restrinja el poder coactivo del tribunal a la imposición de una multa, si no que se amplie incluso hasta llegar al juicio de responsabilidad de los servidores públicos.

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

A. DOCTRINA

- ARREOLA ORTIZ, Leopoldo Rolando. "Análisis comparativo entre el Tribunal Fiscal de la Federación y el Consejo de Estado Francés". 45 Años del Tribunal Fiscal de la Federación. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México 1991.
- ARREOLA ORTIZ, Leopoldo Rolando. "Naturaleza actual de las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación." Boletín del Gobierno del Estado de México. Sección de Finanzas. Año II. No 1. Enero 1989.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto. "La sentencia en el procedimiento contencioso administrativo. Naturaleza y Alcances" Primera Edición. Tribunal Fiscal de la Federación 45 Años. Tomo II. México 1982.
- BURGOA O. Ignacio. "El juicio de Amparo." Editorial Porrúa S.A. México 1989.
- CABANELLAS, Guillermo. "Diccionario de Derecho Procesal." Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1976.
- CADENA ROJO, Jaime. "La Gran Enciclopedia Jurídica". Segunda Edición. México 1983.
- CARRASCO IRIARTE, HUGO. "Lecciones de práctica contenciosa en materia fiscal." Editorial Themis. México 1989.
- CARRILLO FLORES, Antonio "El Tribunal Fiscal de la Federación. Un testimonio." México 1966.

- CERVANTES MONTENEGRO, Joaquín. "Cumplimiento de las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación." Editorial Tribunal Fiscal de la Federación. Colección de Estudios Jurídicos. Vol. X. México 1988.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco. "Derecho Financiero Mexicano." Décimo Sexta Edición. Editorial Porrúa S.A. México D.F. 1990.
- DE PINA, Rafael. et. al. "Diccionario de Derecho." Editorial Porrúa S.A. México 1982.
- ESCRICHE, Joaquín. "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia." Cárdenas Editor y Distribuidor. 1979.
- FIX ZAMUDIO, Héctor. "Hacia un tribunal federal de justicia administrativa" Tribunal Fiscal de la Federación 45 años. Tomo II. Primera Edición. México 1982.
- FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo" Décimo Octava Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1986.
- GOMEZ LARA, Cipriano. "Teoría General del Proceso" Editorial Universidad Autónoma de México. México 1981.
- GONZALEZ P. Jesús. "Derecho Procesal" Segunda Edición. Tomo I. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1979.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. "Diccionario Jurídico Mexicano". Segunda Edición. Editorial Porrúa. México 1988.
- KAYE, Dionisio J. "Derecho Procesal Fiscal" Editorial Themis. México 1989.
- LOMELI CEREZO, Margarita. "Estudios Fiscales" Primera Edición. Departamento de Publicaciones. Colección de Estudios Jurídicos. Vol. VI. México 1984.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad." Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México 1980.
- MAYOLO SANCHEZ, H. "Derecho Tributario". Cárdenas Editor y Distribuidor. Tijuana Baja California 1988.

NAVA NEGRETE, Alfonso. "Derecho Procesal Administrativo"
Editorial Porrúa S.A. México 1976.

PALLARES, Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil"
Editorial Porrúa. S.A. México 1981.

PORRAS Y LOPEZ, Armando. "Derecho Procesal Fiscal" Editorial
Textos Universitarios. México 1980.

MARTINEZ LOPEZ, Luis. "Derecho Fiscal Mexicano" Editorial Porrúa.
México 1959

RAMIREZ RUIZ, Luis. "Código Fiscal de la Federación y Reglamento"
Tercera Edición. Editorial Pac. México 1988.

VALDEZ VILLAREAL, Miguel "Principios Tributarios
Constitucionales". Editorial Tribunal Fiscal de la
Federación. México 1992.

B. LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 89a.
edición. Editorial Porrúa S.A. México 1993.

Nueva Legislación de Amparo Reformada. 56a. edición. Editorial
Porrúa. México 1993.

Código Fiscal de la Federación. 9a. edición. Ediciones Delma
México 1993.

Código de Procedimientos Civiles, 56a. edición. Editorial porrúa
S. A. México 1993.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F.
Editorial Porrúa. México 1992.

Lev de Justicia Fiscal. Exposición de Motivos. Diario Oficial de la Federación. 31 de agosto 1936.

Segunda lectura de la exposición de motivos del proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Ley Federal de instituciones de fianzas y del Código Fiscal de la Federación, elaborada por la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, año III núm 48, diciembre 26 de 1938.