

879309
9
2eje



UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE



Escuela de Derecho

Con Estudios Incorporados a la

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Clave 879309

**“LA NECESIDAD DE QUE SE LE OTORQUE PLENA
JURISDICCION AL TRIBUNAL FISCAL
DE LA FEDERACION”**

TESIS

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

MARIA GUADALUPE FLORES ORTEGA

CELAYA, GTO., 1994.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E .

INTRODUCCION.

CAPITULO I.

CONCEPTOS GENERALES.

1.- Definición de Derecho Fiscal.....	1
2.- Concepto de Fisco.....	4
3.- Hacienda Pública.....	6
4.- Ingresos del Estado.....	9
4.1.- Ingresos Ordinarios y Extraordinarios.....	9
5.- Clasificación Legal de los Impuestos.....	13
5.1.- Impuestos.....	17
5.2.- Aportaciones de Seguridad Social.....	21
5.3.- Contribuciones de mejoras.....	23
5.4.- Derechos.....	24
5.5.- Productos.....	28
5.6.- Aprovechamientos.....	29
6.- Elementos del Impuesto.....	30
6.1.- Sujetos.....	31
6.2.- Objeto.....	32
6.3.- Fuente.....	33
6.4.- Cuota.....	33

CAPITULO II.

ESTRUCTURA, ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

1.- Titular del Poder Ejecutivo Federal.....	40
2.- Requisitos para ser titular del Poder Ejecutivo Federal.....	41
3.- Facultades y Obligaciones del Ejecutivo Federal.....	43
4.- Administración Pública Federal.....	48
4.1.- Centralizada.....	51
4.2.- Descentralizada.....	57
4.3.- Desconcentrada.....	58

CAPITULO III.

NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

1.- Origen y Evolución del Tribunal Fiscal de la Federación.....	64
2.- Marco Legal del Tribunal Fiscal de la Federación.....	79
2.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	83
2.2.- Código Fiscal de la Federación.....	87
2.3.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.....	99

CAPITULO IV.

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FISCAL.

1.- Contencioso de la Anulación.....	115
2.- Contencioso de la Plena Jurisdicción.....	121
3.- Diferencia entre el Contencioso de Anulación y el de Plena Juris dicción, y por ende donde se ubican las sentencias que emite el_ Tribunal Fiscal de la Federación.....	123

CAPITULO V.

SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

1.- Noción General de Sentencias.....	128
1.1.- Definición de sentencia.....	128
1.2.- Naturaleza Jurídica de la Sentencia.....	130
1.3.- Requisitos Formales y Materiales de la Sentencia.....	132
1.4.- Clasificación de las Sentencias.....	134
1.5.- El Objeto de la Sentencia.....	136
2.- Clases de sentencia que dicta el Tribunal Fiscal de la Federa- ción.....	138
3.- Efectos de las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Fe deración.....	149
4.- Cumplimiento a las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación.....	163

CONCLUSIONES.....	172
--------------------------	------------

TESIS DE LA SUSTENTANTE.....	177
-------------------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA.

I.- Libros, compendios y tratados.....	184
II.- Diccionarios y Enciclopedias.....	187
III.- Legislación.....	187
IV.- Otras publicaciones.....	188

* * *

I N T R O D U C C I O N .

Para el logro de una administración justa y eficaz que tenga como finalidad regular la actividad del Estado, - en sus relaciones con los gobernados, teniendo en cuenta en todo momento y tiempo el principio de primacía de la Ley, - se ha demostrado que el Derecho es el mejor instrumento para que los humanos convivan sin el menor conflicto posible_ en relación con sus múltiples manifestaciones cotidianas de éstos.

Es por ello que en el presente trabajo se presenta para demostrar el por qué de la necesidad de un verdadero - control jurídico y jurisdiccional de la actividad que desarrolla el Tribunal Fiscal de la Federación, sobre todo cuando éste resuelve en sus sentencias definitivas fallar en favor de la parte actora.

Precisamente el tema que presentamos titulado - - "LA NECESIDAD DE QUE SE LE OTORQUE PLENA JURISDICCION AL -- TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION", conlleva a demostrar que aún no se ha dicho la última palabra respecto a legislar sobre materia administrativa, con este propósito es que nos - parece trascendental se dé la debida interpretación y cum-- plimiento a los preceptos que integran la legislación en materia fiscal, principalmente en materia procesal-fiscal, -- campo en el que la actividad de la administración estatal - es importantísima, pues en él se ventilan los conflictos --

que surgen entre particulares y Estado por el cobro de las contribuciones, y de allí la inquietud de que los órganos encargados de resolver dichos conflictos, fundamentalmente el Tribunal Fiscal de la Federación, órgano encargado de vigilar la legalidad de las resoluciones que sean dictadas en materia Fiscal-Federal, ha tenido a lo largo de su existencia de 1936-1994, una fecunda y brillante labor, pues - ha hecho valer el Derecho sobre estos conflictos

De aquí la importancia de que haya una legislación respetando el principio de justicia y equidad, congruente con la problemática jurídica y el actuar de la Administración Pública Federal, en materia fiscal y que dicha legislación le otorgue facultad al Tribunal Fiscal, para que al momento de emitir y hacer valer sus resoluciones definitivas, sean de plena jurisdicción para proporcionar al particular seguridad jurídica, cuando acudan éstos a solicitar justicia ante el mencionado Tribunal. Pues cuando el Tribunal antes mencionado, resuelven que: "La parte actora probó su acción y en consecuencia declara la nulidad de la resolución impugnada, esta declaración es un término de una jurisdicción a medias, podríamos asegurar que es incompleta, en el desarrollo de este trabajo demostraré el por qué señalo lo anterior, pues aunque existe un artículo en el Código Fiscal de la Federación, que contempla a

cerca de cual debe ser el actuar jurídico de las Salas Regionales de dicho Tribunal, consideró que al mismo le falta fuerza legal, ya que debemos atender a que los órganos que integran el Estado, realizan funciones normadas por el Derecho, limitadas por la Ley y controladas entre sí por un sistema de legalidad y de justicia, y que solo puede hablarse de Estado de Derecho, en la medida en que se haya logrado diseñar un sistema de justicia capaz de garantizar la sumisión del propio Estado al Derecho, ó lo que es lo mismo cuando el Estado sea capaz de hacerse justicia asimismo.

Con el presente trabajo se pretende adentrarse a esta problemática jurídica, descrita anteriormente y para ello en el primer capítulo analizaré conceptos generales, como son que es el Derecho Fiscal, Los Ingresos, cuáles son los sujetos que en ellos intervienen. En el capítulo siguiente estudiaremos la estructura, organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo Federal, lo anterior para estar en posibilidad de comprender la facultad que legalmente tiene el Ejecutivo Federal para nombrar a los Magistrados que integran el Tribunal Fiscal, posteriormente analizaremos la naturaleza jurídica del Tribunal mencionado; conocer su origen, evolución y marco jurídico sobre el cual actúa; enseguida trataremos sobre los diferentes

contenciosos que existen y así concluir en cual de ellos_
encuadra el aplicado por el Tribunal Fiscal, además anali
zaremos los tipos de sentencias y sus efectos. En conclu
sión pondremos en manifiesto la inseguridad jurídica que_
se ocasiona por no estar contemplado en nuestra legisla--
ción el debido tratamiento para cumplimentar por parte -
de la autoridad administrativa las sentencias que emite -
el Tribunal Fiscal de la Federación y cual sería nuestra_
aportación para resolver esta problemática jurídica.

C A P I T U L O I .

CONCEPTOS GENERALES.

1.- Definición de Derecho Fiscal.....	1
2.- Concepto de Fisco.....	4
3.- Hacienda Pública.....	6
4.- Ingresos del Estado.....	9
4.1.- Ingresos Ordinarios y Extraordinarios...	9
5.- Clasificación Legal de los Impuestos.....	13
5.1.- Impuestos.....	17
5.2.- Aportaciones de Seguridad Social.....	21
5.3.- Contribuciones de mejoras.....	23
5.4.- Derechos.....	24
5.5.- Productos.....	28
5.6.- Aprovechamientos.....	29
6.- Elementos del Impuesto.....	30
6.1.- Sujetos.....	31
6.2.- Objeto.....	32
6.3.- Fuente.....	33
6.4.- Cuota.....	33

1.- Definición de Derecho Fiscal.

Al iniciar el estudio acerca de la esencia de lo que es el Tribunal Fiscal de la Federación, es preciso definir algunas instituciones relacionadas con él -- mismo como son: Derecho Fiscal, Fisco, Hacienda Pública e Ingresos, entre otros conceptos, paso fundamental para estar en aptitud de determinar cual es su ubicación de este Tribunal, Por lo tanto debemos entender - que materia fiscal es todo lo relativo a los ingresos - del Estado, provenientes de las contribuciones y a las relaciones entre el propio Estado y los particulares, - éstos en su calidad de contribuyentes.

Algunos autores definen al Derecho Fiscal de la siguiente manera:

" Es el conjunto de reglas y disposiciones legales y principios de Derecho de acuerdo con -- las cuales el Estado, regula la acción dirigida a la determinación y percepción de contribuciones y las correlativas garantías jurisdiccionales de los contribuyentes." 1)

1).- ENCICLOPEDIA JURIDICA DREBA, Editorial Bibliográfica, Argentina, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1968. T.XII. Pág. 333.

De la anterior definición se deduce que el Derecho Fiscal, es un conjunto de reglas, disposiciones legales y principios de Derecho que tienen como finalidad primordial, regular las relaciones que se dan entre Estado y los particulares en relación con sus contribuciones que éstos últimos por ministerio de Ley, están obligados a aportar, en otras palabras diremos que estas contribuciones que van a entregar al Estado son aquellas - que las Leyes de la materia señalan expresamente, lo -- que significa una garantía para los contribuyentes, - - pues éstas van a ser generales y de observancia general, para todos aquellos que encuadren en el supuesto - normativo y no se deja al arbitrio del Estado, quienes, cómo y en qué proporción serán las contribuciones, sino que las mismas ya están perfectamente definidas en las Leyes fiscales, pues de no ser así el particular no tendrá obligación de contribuir al gasto público.

Una segunda definición de Derecho Fiscal es la siguiente:

" Derecho Financiero Público ó Derecho Fiscal, es una rama autónoma del Derecho Administrativo, - que estudia las normas legales que rigen la actividad financiera del Estado ó de otro poder - público." 2).

2).- FLORES Zavala Ernesto, "ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS", Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1989, 28a. Edición, Pág. 11.

3.-

Por lo que se refiere a esta última transcripción del Derecho Fiscal, concluimos que Derecho Financiero Público es utilizado como su sinónimo, y que no por el hecho de que es también llamado por algunos tratadistas como derecho administrativo, depende de éste, sino más bien es una rama autónoma; pues tiene sus fuentes, principios, normas y características propias, que lo hacen ser independiente de toda rama del derecho.

Ahora bien el Tribunal Fiscal de la Federación, por más de 45 años, lo identifica también con el Derecho Tributario, señalando que el mismo se avoca concretamente a regular las relaciones entre la Hacienda Pública y los particulares considerados en su calidad de contribuyentes.

2.- Concepto de Fisco.

El origen de la palabra fisco se encuentra en el vocablo latino *fiscus*, palabra que era utilizada -- por los romanos para llamar al tesoro del soberano, -- rey ó emperador, en contraposición al erario, que era el tesoro del Estado, pero con el tiempo se hizo extensivo el vocablo fisco para llamar así, tanto al tesoro del Estado, como cuando los príncipes llegaron a tener disposición del tesoro público.- Las antiguas leyes castellanas dieron el nombre del fisco ó cámara -- del rey al tesoro ó patrimonio de la casa real y el erario al tesoro público ó del Estado, hoy en día ambos vocablos se consideran sinónimos, utilizándolos de manera indistinta.- Por otra parte podríamos decir que Fisco, es la concreción jurídico económica del Estado.

El criterio que sobre Fisco, ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el siguiente:

" FISCAL. Por fiscal debe entenderse lo perteneciente al Fisco; y Fisco, significa, entre nosotros, la parte de la Hacienda Pública que se conforma con las contribuciones, impuestos ó derechos, siendo autoridades fiscales las que tienen intervención por mandato legal, en la cuantificación, dándose el caso de que haya autoridades hacendarias que no son autoridades fiscales - -

pues aún cuando tengan facultades de resolución en materia de hacienda, carecen de actividad en la cuotación, que es la característica de los fiscales, viniendo a ser el carácter de autoridad hacendaría, el género, y el de autoridad fiscal, la especie..." 3).

Recibe el nombre de fisco, el Estado, considerado como titular de la Hacienda Pública y por lo mismo con derecho para exigir el cumplimiento de las prestaciones existentes a su favor y con obligación de cubrir las que resulten a su cargo.

Del estudio que hemos realizado acerca del significado que tiene la palabra fisco en diferentes partes del mundo encontramos que es en Alemania en donde se le da una connotación un poco diferente al resto de los demás países, para ellos fisco era considerado como un ente con personalidad distinta del Estado y del príncipe, pero suficiente para ser el detentador de la hacienda pública, según ellos el patrimonio no pertenecía ni al Príncipe ni al Estado soberano, sino a un sujeto jurídico -- distinto de ellos, sin embargo, esta acepción ha desaparecido, y en su lugar ha quedado la antes mencionada.

3).- RODRIGUEZ Lobato Raúl, "DERECHO FISCAL", Editorial Harla, - México, D.F., 1980, 4a. Edición, Pág. 11.

3.- Hacienda Pública.

La voz hacienda tiene su origen en el verbo latino *facera*, aun cuando algunos sostienen que deriva del árabe "Ckásena", que significa cámara del tesoro, con el adjetivo de pública significa, toda la vida económica de los entes públicos y en sentido estricto hace mención a los ingresos pertenecientes y gastos de las entidades públicas. La Hacienda Pública, como organismo y como concepto en el derecho positivo español, aparece por primera vez al crear Felipe V, la Secretaría de Hacienda, dentro de la organización administrativa del reino español. De ahí pasa a la América Latina, y a México, donde la dependencia del Gobierno Federal encargada de realizar la actividad financiera estatal se ha conocido tradicionalmente como Secretaría de Hacienda, agregándosele después "y de Crédito Público",

Por su parte Einaudi, define a la Hacienda Pública de la siguiente manera:

" Es la ciencia de las leyes según las cuales los hombres proveen a la satisfacción de ciertas necesidades ordinarias privadas se llaman públicas". 4).

4).- Ob. cit. (1), Pág 615.

Oria, nos dá el concepto de Hacienda Pública - señalándonos que:

" Hacienda Pública, es el conjunto ordenado de los estudios y doctrinas que teniendo por su jueto al Estado y por objeto al interés general, se ocupa de los diversos aspectos de la economía pública, abarcando la organización y la percepción de los recursos indispensables para la misma y la aplicación de éstos a las necesidades de orden colectivo". 5).

De la definición anterior de Hacienda Pública se desprende que la misma es un conjunto ordenado tanto de estudios hechos por economistas, sociólogos, juristas, etc., así como doctrinas en las cuales el sujeto a estudio es el Estado, cuyo objeto tiene como finalidad preponderante el interés general y de los diversos aspectos de la economía pública y su aplicación, teniendo siempre prioridad las necesidades del orden colectivo. - La economía pública a que se refiere la anterior definición, debemos entenderle por aquella actividad que lleva a cabo el Estado para realizar todas sus funciones, atribuciones, facultades y obligaciones que podríamos resumir en los ingresos que el mismo recauda, así como

5).- Ob. cit. (1), Pág. 616.

el gasto que lleva al efectuar todas sus acciones que le son propias como ente público que es.

Por lo que respecta al Lic. Ernesto Flores Zavala, ex Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, nos dice textualmente lo que debemos entender - por Hacienda Pública:

"... Por Hacienda Pública debemos entender el conjunto de bienes que una entidad pública (federación, estados, municipios), posea en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo." 6).

Analizando el anterior concepto, señalaremos - que la Hacienda Pública, es el conjunto de bienes, tanto muebles, inmuebles, ingresos, sea cual fuere su denominación, en otras palabras es todo aquello con lo que cuenta una entidad pública para llevar a cabo sus actividades que le fueron encomendadas y por otro lado están sus deudas que tiene por el mismo concepto.

6).- FLORES Zavala Ernesto, "ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS", Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1989, 2ª. Edición, Pág. 20.

4.- Ingresos del Estado.

Los ingresos que recibe el Estado se clasifican en dos grandes grupos, que son los Ordinarios y los Extraordinarios, a su vez éstos grupos se dividen en: - impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, impuestos extraordinarios, derechos extraordinarios, contribuciones, empréstitos emisión de moneda, expropiación, servicios personales e ingresos destinados a partidas de reconstrucción, los que posteriormente analizaremos, estos dos grupos reciben en conjunto el nombre de rentas derivadas o de derecho público, pues en ellos está inmerso el ejercicio del poder soberano; es preciso destacar que para que el Estado pueda percibir, exigir y hasta coaccionar a los sujetos, dichos ingresos deberán estar contemplados en la Ley, pues es la única forma de hacerlos obligatorios y exigibles para todos aquellos entes que encuadran dentro del supuesto normativo.

4.1.- Ingresos Ordinarios y Extraordinarios.

Los ingresos ordinarios son aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, comprendiéndose por éste el que parte del prime-

ro de enero del año en cuestión al 31 de diciembre de - ese mismo año, continúan señalando que los ingresos ordinarios deben de cubrir el presupuesto bien establecido, en otras palabras el presupuesto definido y estudiado por las entidades públicas nunca podrá superar al ingreso pronosticado, es decir deberán de guardar relación los documentos que contienen el presupuesto de ingresos con el de egresos. Por otra parte nos dicen que éstos son aquellos que se establecen de forma común y normal para cubrir los servicios públicos regulares, a su vez estos ingresos se dividen en:

- a).- Los impuestos
- b).- Los derechos
- c).- Los productos
- d).- Los aprovechamientos.

De la anterior división, destacaremos que los dos primeros grupos, reciben el nombre, en conjunto, - de rentas derivadas ó de derecho público, pues entrañan el ejercicio del poder soberano. Por lo que respecta al inciso c), también son llamados rentas originarias, patrimoniales, ó de derecho privado. El Código Fiscal de la Federación de 1938, nos indicaba que a la anterior división se le denominaría Ingresos Ordinarios, porque las Leyes anuales de Ingresos y el Código

Fiscal de la Federación, los señalarán cada año.

Los ingresos extraordinarios, son aquellos que se perciben sólo cuando concurren circunstancias anormales que colocan al Estado frente a necesidades imprevistas, obligándole a que lleve a cabo erogaciones extraordinarias, como puede ser en los casos de guerra, epidemia, catástrofe, déficit, etc., es decir todo aquello -- que está fuera de las posibilidades de que el Estado prevea. Por otra parte la Ley de Hacienda para el Distrito Federal de 1941, nos señalaba que serán ingresos extraordinarios aquellos cuya percepción se autoriza excepcionalmente para proveer el pago de gastos accidentales ó extraordinarios del Distrito Federal.

Los ingresos extraordinarios se dividen en:

- a).- Impuestos extraordinarios
- b).- Derechos extraordinarios
- c).- Contribuciones
- d).- Empréstitos
- e).- Emisión de moneda
- f).- Expropiación
- g).- Servicios personales
- h).- Ingresos destinados a partidas de reconstrucción.

Si los ingresos ordinarios, son aquellos que están perfectamente identificados en la Ley, concluimos - que los extraordinarios no lo están, aunque cabe hacer la aclaración que lo que no está contemplado en la Ley es la lista, los rubros, en los cuales se señalan los - conceptos por los que el Estado obtendrá las percepciones, sin embargo, si se contempla en la Ley que hay ingresos extraordinarios, y cuáles van a ser las circunstancias para que éstos se den, así como sus características, pues de lo contrario, esto atentaría con el principio de legalidad, que todo impuesto sea cual fuere debe estar señalado en la Ley.

Así las cosas debemos entender que los ingresos, son la obtención de recursos pecuniarios, materiales y humanos, que el Estado necesita para la satisfacción de las necesidades públicas.

El punto financieramente del Estado, lo representan los ingresos, es por ello que día con día el legislador se preocupa porque la norma jurídica esté de -- acorde con las necesidades y realidades del pueblo mexicano.

5.- Clasificación legal de los impuestos.

La clasificación legal de los impuestos, es - aquella que está contemplada en el Código Fiscal de - la Federación, al respecto el Licenciado Ernesto Flores Zavala, nos señala textualmente lo siguiente:

" El artículo 1o. del Código Fiscal de la Federación, de 30 de diciembre de 1938, hace referencia a estas cuatro clases de ingresos con el carácter de ordinarios, porque dice que serán los que deben mencionar las Leyes anuales de Ingresos y estas leyes cada año, en su artículo 1o., señalan también estos cuatro grupos, que por lo mismo tienen el carácter de ordinarios.

El artículo 1o., del Código Fiscal de la Federación, de 30 de diciembre de 1966, dice: -- "Los impuestos, derechos y aprovechamientos se regulan por las leyes fiscales respectivas en su defecto por este Código y supletoriamente por el derecho común, los productos se regularán por las indicadas disposiciones ó por lo que en su caso provengan los contratos ó concesiones respectivas."

El Código Fiscal de 30 de diciembre de 1981, publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre del mismo año, dice en el artículo 1o., "Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos", y los define.

La Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1989, señala los siguientes ingresos ordinarios: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes, causadas en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación ó de pago, accesorios, productos, aprovechamientos, ingresos derivados de financiamientos, otros ingresos...7).

De la transcripción anterior, deducimos que -- la clasificación legal de los ingresos, se encuentra regulada, tanto en el Código Fiscal de la Federación, -- como en la Ley de Ingresos de la Federación. -- Ahora -- bien encontramos diversas definiciones de Impuesto, -- y para no variar la substancia de las mismas, procederemos a transcribir como aparecen textualmente:

" Eberberg define el impuesto en los siguientes términos: "Los impuestos son prestaciones, hoy por lo regular en dinero, al Estado y demás entidades de derecho público, -- que las mismas reclaman, en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación -- especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas."

Nitti dice: "El impuesto es una cuota, parte de su riqueza, que los ciudadanos dan -- obligatoriamente al Estado y a lo antes locales de derecho administrativo para ponerlos en condiciones de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas. Su carácter es coactivo y su producto se destina a la realización de servicios públicos generales."

José Alvarez de Cienfuegos: "El impuesto es la parte de renta nacional que el Estado se apropia para aplicarla a la satisfacción de las necesidades públicas, distrayéndola de -- las partes alícuotas de aquella renta propiedad de las economías privadas y sin ofrecer a éstas compensación alguna específica -- y recíproca de su parte."

Luigi Cossa dice: "El impuesto es una parte proporcional de la riqueza de los particulares deducido por la autoridad pública a fin de proveer a aquella parte de los gastos de utilidad general que no cubren las rentas -- patrimoniales."

Leroy Bausouliou dice: "El impuesto es pura y simplemente una contribución sea directa sea disimulada, que el poder público exige de los ciudadanos para subvenir a los gastos de Gobierno."

E.R.A. Seligman define: "Un impuesto es -- una contribución forzada de una persona para el Gobierno para costear los gastos -- realizados en intereses comunes sin refe--rencia a los beneficios especiales presentados."

Manuel Moraelli: "El impuesto es una deducción obligatoria de riqueza privada, querida por el Estado y por las entidades meno--res para ser destinada a la consecución de los fines generales de la vida pública." 7).

De las definiciones anteriormente señaladas - de notables doctrinistas en Derecho Fiscal, aparecen de terminados elementos que todos ellos manejan en las mismas, como son que el impuesto es una carga para las personas que el Estado a través de la norma jurídica obliga, por estar en el supuesto jurídico como hecho generador de la norma; por otra parte tenemos que dicha cuota ó contribución que los particulares aportan es una - carga, pero la misma sirve para satisfacer las necesidades de la colectividad, es decir el Estado quita parte_

7).- Ob. Cit. (3), pág. 36.

de la riqueza a las economías privadas, sin ofrecer com
pensación alguna específica y recíproca de su parte.

Ahora bien, el Código Fiscal de la Federa--
ción vigente, en su artículo 2o., nos señala cual es -
la clasificación legal de los impuesto y los define, -
el mismo Código los titula "Clasificación legal de las
contribuciones".

Para poder realizar un estudio acerca de la -
anterior clasificación, es conveniente transcribir la
mencionada clasificación legal de las contribuciones -
que el Código comentado hace referencia y así estar en
aptitud de ir comentándolo, así tenemos que el artícu-
lo 2o., del Código Fiscal de la Federación, señala tex
tualmente que:

"... 2o.- Las contribuciones se clasifican en
impuestos, aportaciones de seguridad so-
cial, contribuciones de mejoras y dere--
chos, las que define de la siguiente ma-
nera..." 8).

La transcripción anterior hace un análisis por separado de la clasificación legal de los impuestos; -- por lo que respecta al presente estudio en este trabajo, seguiremos el orden establecido por el mismo Código, lo anterior es con el propósito de hacer aún más -- comprensible el presente trabajo.

5.1.- Impuestos.

El Código Fiscal de la Federación, lo define -- de la siguiente manera:

"... **IMPUESTOS.** I.- Impuestos, son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica ó de hecho previstas por la misma y que sean - distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo..." 9).

Como es de observarse en la anterior definición se utiliza la palabra "contribución", la cual substituye a la palabra "prestación", que manejaban los Códigos anteriores, ya derogados, al respecto consideramos que la palabra correcta sería que se siguiera utilizando la última de las mencionadas, pues lo que es característico del impuesto es que es una prestación, es - decir, un pago sin compensación concreta, en ésto se --

9).- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, Vigente.

distingue del derecho, que es una contraprestación, se paga por un servicio, pues al utilizar la palabra contribución, la misma no nos dice nada, ya que los derechos también son contribuciones en el sentido de dar, como cualquier otro ingreso del Estado. Continuando con el análisis de la fracción I, del artículo en comentario, se desprende, que solamente las contribuciones_ deberán pagarlas tanto personas físicas y morales que_ se encuentren en la situación jurídica ó de hecho previstas por la misma, es decir mientras estas personas_ no lleven a cabo actividades que descritas previamente en las leyes fiscales las coloquen en la norma que genere obligación de contribuir ó pagar impuestos al fisco, no habrá poder en la tierra que otorgue facultades a las autoridades administrativas para coaccionar a -- los particulares a obedecer tal precepto, entendiéndose por coacción ejercitada por una persona contra otra, en el ejercicio de un derecho concebido por una norma_ jurídica, para determinarla a ejecutar un acto jurídico, no constituye una violencia en la acepción jurídica de dicho vocable, porque la Ley sólo reprime la violencia antijurídica, mas no la coacción fundada en la_ Ley, por ello hay criterios que sostienen que la violencia no es causa de nulidad ó presión para conse---

guir la efectividad de un derecho, para cumplir un deber ó para obtener la satisfacción de un interés legítimo.

Ahora bien, abundando más respecto de la parte que nos señala diciendo que "a todos aquellos que se encuentren en la situación jurídica ó de hecho prevista por la misma, es decir cada Ley de impuestos prevé la realización de una situación que dá nacimiento a un crédito fiscal; la percepción de ingresos ó de utilidades cuando se realiza alguna de las actividades a que se refiere por ejemplo la Ley del Impuesto Sobre la Renta; El Impuesto al Valor Agregado; el Impuesto Sobre Productos del Trabajo, etc., al coincidir la situación de un individuo con la situación prevista en la Ley tributaria, automáticamente se genera el crédito fiscal; este crédito nace en el momento en que se realizan las situaciones jurídicas ó de hecho que de acuerdo con las leyes fiscales, dan origen a una obligación tributaria para con el Fiscal Federal, por lo que no es necesaria una resolución de autoridad alguna medie para que se genere el crédito fiscal, pues éste nace automáticamente al realizarse la hipótesis_

normativa; que no se confunda lo anterior con las resoluciones que en muchos casos dicta la autoridad fiscal, pues ésta es sólo declarativa de la existencia del crédito fiscal. Por último señala la fracción en análisis que: "sean distintas las contribuciones de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo". Las fracciones antes mencionadas se refieren a las aportaciones de seguridad social, contribuciones para mejoras y derechos, los cuales se seguirán analizando posteriormente.

Por último respecto del impuesto, señalaremos - que éste es el medio por el cual el Estado obtiene recursos monetarios para sufragar los gastos públicos, -- sin que tenga que compensar la merma en la riqueza del particular que lo aporta, siendo éste de carácter permanente, generalmente periódico, obligatorio, es decir no es potestativo ni opcional, además es general, esto - - mientras el sujeto ya sea persona física ó moral, encuadran en la hipótesis normativa y por lo general lo que el Estado capta son recursos en dinero de curso legal, - aunque en ocasiones muy excepcionales lo hace en especie como puede ser el oro, plata o cobre.

5.2.- Aportaciones de Seguridad Social.

La definición que el Código Fiscal de la Federación nos señala en su artículo 2o., fracción II, -- acerca de lo que son las aportaciones de seguridad social es la siguiente:

" APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. II. Aportaciones de seguridad social, son las contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social ó a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado." 10).

Es conveniente, destacar que es lo que se debe entender por aportaciones de seguridad social, y así -- tenemos que por éstas son :

a).- Las aportaciones y abonos retenidos a trabajadores, para el Fondo Nacional de la Vivienda para -- los trabajadores.

b).- Cuotas para el Instituto Mexicano del Seguro Social, a cargo de patrones y trabajadores.

c).- Cuotas para el Instituto de Seguridad y --

10).- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, vigente.

Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.

d).- Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.

Es evidente que dicha fracción surge del derecho del trabajo, a principios del siglo XX, nace la seguridad social, como un reclamo y complemento necesario a las conquistas de los trabajadores, y con ésto surge la necesidad por parte del Estado de crear mecanismos en ese rubro, y generalmente encarga a entes descentralizados la prestación del servicio inherente, pero como mencionamos en renglones anteriores que el Estado se vé en la forzosa necesidad de crear mecanismos para hacer funcional dichas contribuciones, y siendo el aspecto legal uno de los puntos más importantes, es en el Código Fiscal, en donde se incluyen dichas aportaciones, como una categoría especial perteneciente a los ingresos públicos; el legislador al introducir esta figura viene a resolver un añejo problema teórico y práctico al cual se enfrentaba el Estado con respecto a la naturaleza de estos ingresos, los cuales en muchas ocasiones se les calificaba como parafiscales.

En síntesis las aportaciones de seguridad social, son aquellas cuotas que van destinadas específicamente a cubrir las necesidades pecunarias de las mismas, por otra parte tenemos que en las llamadas cuotas obreropatronales, se paga por un servicio que el asegurado no ha solicitado y el cual quizá nunca lo vaya a utilizar, ó lo requiera ó le interese, sin embargo por ministerio de Ley, una vez que éste encuadre en dicha hipótesis, va a tener que aportar dichas contribuciones por mandato legal.

5.3.- Contribuciones de mejoras.

Por lo que se refiere a las Contribuciones de mejoras, el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 2o., fracción III, nos señala lo siguiente:

"CONTRIBUCIONES DE MEJORAS. III.- Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas." 11).

Las cuotas, que las personas físicas ó morales aportan al Estado bajo el concepto de contribuciones de

11).- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, vigenta.

mejoras, son aquellas obras públicas de infraestructura hidráulica; esta figura tributaria aparece por primera vez en el Código Fiscal de la Federación de 1985, la misma aparece cuando el Estado lleva a cabo determinadas obras de infraestructura, como puede ser alcantarillado, agua potable, alumbrado público, drenaje, lo cual repercute en un incremento del valor en los inmuebles cercanos a esas obras, es lo que conocemos como plusvalía, estas obras son consideradas como un beneficio al gobernado y por lo consiguiente es equitativo - que éste aporte alguna cantidad en virtud del beneficio obtenido en favor de sus inmuebles.

5.4.- Derechos.

El Código Fiscal de la Federación, nos señala acerca de los derechos en su fracción IV, del artículo 20., textualmente que:

▀ **DERECHOS. IV.-** Derechos son las contribuciones establecidas en la Ley por el uso ó aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos

las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionan la seguridad social a que ha ce mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social." 12).

Para estar en aptitud de explicar la anterior transcripción, primeramente es necesario señalar que -debemos entender por "Derechos", y así tenemos que es cuando se recibe, servicios que preste el Estado en -- funciones de Derecho Público, por la prestación de ser vicios exclusivos del Estado a cargo de organismos des centralizados, por el uso ó aprovechamiento de bienes del dominio público, derecho extraordinario por extrac ción de hidrocarburos y aquellos derechos sobre el excedente del precio internacional del petróleo.

Ahora bien, por su parte el Dr. Miguel Acosta Romero, nos hace un listado acerca de los Derechos, de la manera siguiente:

- Empadronamiento y refrendo anual de toda actividad --
- Centros nocturnos de diversión con venta de bebidas -
alcohólicas.

12).- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, Vigenta.

- Hoteles y moteles.
- Moteles de paso y establecimientos similares.
- Casas de huéspedes.
- Cantinas, bares, restaurantes-bares y establecimientos similares.
- Salones de baile.
- Discotheque.
- Pensiones ó encierros para vehfculos.
- Loncherfas, tiendas, tendajones, miscelâneas, estanquillos y similares.
- Agencias, depósitos, distribuidores y expendios de -
cervezas.
- Fábrica de vinos y licor es a base de mezclas en frío.
- Establecimientos en donde se vendan vinos y bebidas -
alcohólicas en botella cerrada al mayoreo y menudeo.
- Pulquerfas.
- Expedición y refrendo anual de licencias y funciona--
miento de actividades laborales lucrativas.

Así las cosas, la figura tributaria llamada "Derechos", tiene cierta semejanza con los impuestos, ya -
que ambos se establecen en la Ley y pueden aplicarse --
coactivamente por parte del Estado para el efecto de su
cobro, pues éstos, son cargas tributarias que el parti-

cular debe pagar por servicios del Estado de carácter jurídico administrativo que éste presta en su calidad de órgano soberano, estamos entonces en presencia de una contraprestación pagada al Estado, aquí precisamente estriba la principal diferencia entre derechos y los impuestos.

Por otra parte se asegura que los derechos de acuerdo a la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, debe entenderse aquello que se paga a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo ó sus dependencias a personas determinadas que lo soliciten, de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que dichas cuotas sean fijadas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.

Por último diremos que los derechos constituyen una contraprestación hecha al Estado por un servicio ó bien que éste proporciona de una manera particularizada y a solicitud del gobernado.

5.5.- Productos.

El Código Fiscal de la Federación los define así:

" PRODUCTOS COMO CREDITOS FISCALES. Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento ó enajenación de bienes del dominio privado." 13).

De la definición anterior se concluye que productos son los servicios que no corresponden a funciones de derecho público, derivado del uso, aprovechamiento ó enajenación de bienes del dominio privado como pueden ser: explotación de tierras y aguas, arrendamiento de tierras, locales y construcciones, enajenación de bienes. muebles, inmuebles, intereses de valores, créditos y bonos, así como las utilidades de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de la lotería nacional para la asistencia pública, de pronósticos para la Asistencia Pública, etc.

Los productos son ingresos que el Estado percibe por la vía de derecho público, por lo tanto se le reconoce su obligatoriedad y ejecutoriedad, por el con

13).- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, vigento.

trario si se les concibe que son derecho privado, los mismos deberán excluirse tajantemente de la clasificación legal de los impuestos que en el presente capítulo estamos analizando.

5.6.- Aprovechamientos.

La definición que al respecto nos proporciona el Código Fiscal es la siguiente:

" **APROVECHAMIENTOS.** Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de Derecho público distintas de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal." 14).

Bajo este rubro de aprovechamientos el legislador incluye los ingresos que el poder público recaude y que sean distintos a las contribuciones, los financiamientos y a los de organismos paraestatales, se podría decir que son los rezagos de un crédito fiscal no pagado oportunamente; los intereses que los contribuyentes deben cubrir al obtener un plazo adicional para pagar un crédito fiscal; las divisas decomisadas; las aportaciones de contratistas de obras públicas, etcétera.

14).- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, vigésimo.

6.- Elementos del Impuesto.

En el impuesto, como en cualquier otro tributo, una vez que se ha realizado el presupuesto de hecho previsto por la ley impositiva. ó sea que se ha realizado lo que se llama hecho generador, surge la obligación fiscal y, por lo tanto, hay un sujeto activo y un sujeto pasivo de la obligación, siendo siempre el sujeto activo el Estado. En cuanto al sujeto pasivo, de la definición de impuesto que se dió en el punto que antecede, se desprende que pueden serlo las personas físicas y las morales, circunstancia que se confirma de lo dispuesto en el artículo 10., del Código Fiscal de la Federación, vigente que textualmente señala:

" 10., Las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos, conforme a las Leyes fiscales respectivas; las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto. Solo mediante Ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico. La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las Leyes lo señalen expresamente. Los Estados extranjeros, en caso de reciprocidad no están obligados a pagar impuestos. No quedan comprendidas en esta exención las entidades ó agencias pertenecientes a dichos Estados. Las personas que de conformidad con las leyes fiscales, no están obligadas a pagar contribuciones, únicamente tendrán las otras obligaciones que establezcan en

forma expresa las propias leyes." 15).

De la transcripción anterior, se desprende que efectivamente las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las Leyes fiscales respectivas.

El sujeto pasivo de la obligación fiscal siguiendo los lineamientos que señala la doctrina es la persona física o moral o extranjera, que de acuerdo con la Ley está obligada al pago de una prestación tributaria.

Por otra parte la mayoría de los autores estudian los elementos del impuesto con mayor o menor extensión y varían su número, para los fines de la presente tesis mencionaremos únicamente los siguientes: sujetos, objeto, fuente y cuota.

6.1.- Sujetos.

En el impuesto se contempla la existencia del sujeto activo y del sujeto pasivo, los primeros -

15).- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, vigente.

son los encargados de establecer, liquidar y recaudar, de esta manera debemos entender por sujetos activos la Federación, las entidades federativas y los municipios, luego entonces, los sujetos pasivos de la relación tributaria, serán las personas físicas ó morales que se ubiquen en el supuesto señalado por la norma como hecho generador del crédito fiscal; es decir las personas obligadas por la Ley a pagar el Impuesto.

Se afirmaba que el constituyente omitió señalar sobre la obligatoriedad de pagar impuestos por parte de los extranjeros que encuadraran en la hipótesis normativa, e incluso fue tema de acaloradas discusiones, al respecto de si dicho precepto, que si era contemplado en las Leyes fiscales, pero como dije anteriormente no en nuestra Carta Magna, era un precepto contrario a la misma; lo anterior queda subsanado con las recientes reformas a la Constitución general, en donde se prevé sobre esa situación a raíz de regular el Tratado de Libre Comercio.

6.2.- Objeto.

El objeto del impuesto, estriba en las circunstancias de hecho que motivan el que una persona, refi-

riéndonos al sujeto pasivo, sea obligada a pagar, - en otras palabras el objeto es el hecho generador del crédito fiscal, señalado por la Ley.

El objeto del impuesto tiene existencia jurídica, y en consecuencia, es imputable al contribuyente solo desde el momento en que el supuesto tipificado en la norma se realiza, mientras esto no suceda el objeto del impuesto queda como mero supuesto, pero en el preciso momento que éste se produzca el contribuyente quedará obligado al pago de un determinado impuesto.

6.3.- Fuente.

Debemos entender por fuente aquella actividad gravada por el legislador, de donde se obtienen las cantidades necesarias para cubrir el impuesto, se dice también que en una misma fuente pueden incidir diversos objetos tributarios y también varios sujetos activos.

6.4.- Cuota.

La cuota es la cantidad líquida (ya se di

jo que generalmente es en dinero y que ocasionalmente en especie), que el sujeto pasivo tendrá que aportar una vez que se haya colocado en el supuesto señalado por la Ley, otra acepción de la palabra cuota, es el importe fijo por pagar, establecido por la Ley, este elemento va a variar de acuerdo con los porcentajes que en ocasiones la Ley pudiera fijar como parte de la obligación tributaria.

Así las cosas y atendiendo a lo expuesto - en el presente capítulo, es de concluir que lo más sobresaliente en el mismo, es como el legislador al ver la necesidad de ir adecuando o reformando las Leyes - a las necesidades y realidades de nuestro país, ha modificado, agregado o cambiado la norma jurídica, así tenemos que entendiéndose de la captación de los ingresos del Estado, como fue, que poco a poco evolucionó y adecuó las leyes fiscales, hasta contemplar totalmente a todas las personas que encuadraran en la hipótesis normativa para ser considerados como sujetos pasivos del impuesto, e incluso las define a cada una de las contribuciones en el Código Fiscal de la Federación, desde luego que este Código tiene como apoyo Constitucional el artículo 31 fracción IV; -lo anterior es porque sí los anteriores impuestos no están contemplados_

en las leyes, el Estado no podrá ni cobrarlos ni mucho menos exigir el pago de los mismos; de lo anterior se desprende que si el legislador tiene la facultad de legislar en materia tributaria de acuerdo al artículo 73 fracción VII Constitucional, y ha legislado por lo regular a favor del Estado; lo cual se justifica hasta cierto punto, pues sabemos que las percepciones que bajo este rubro capta el Estado; van encaminadas a satisfacer los gastos públicos generales del Estado, y que muchas veces los mismos van dirigidos al bienestar de la colectividad, pero también es importante que el legislador y con fundamento en el artículo 31 fracción IV, de nuestra Carta Magna, no olvide que los mismos deberán de ser proporcionales y equitativos para el particular, además no debe olvidar que ellos son los Representantes de los intereses y defensa del pueblo mexicano y que por lo tanto conocen el sentir, el pensar las necesidades y pobreza del mismo, es por ello que en la presente tesis pugnamos para que se legisle no solo en favor del Estado, es decir que no solo al Fisco se le dé legalmente la seguridad de captar dichos ingresos, sino que la norma se dicte bajo el principio de justicia y equidad, es decir que existan leyes capaces de regular la actividad del fisco de una manera --

justa, ecuánime y apegada a la legalidad, tanto para el Estado como para el particular y que la balanza no se incline siempre a favor del más fuerte. Por otra parte es de observarse que los principios teóricos del impuesto aportados por el tratadista Adam Smith, no son suficientes e incluso cuando se legisla al respecto poca importancia les dan a los mismos, y por si no fuera poco con todo lo anterior, el Estado ha estructurado mecanismos por demás complejos en los cuales las reformas fiscales generalmente, persiguen el aumento de la carga -- tributaria, ampliar el número de contribuyentes, perfeccionan los sistemas de recaudación y establecen procedimientos económicos coactivos. En la República mexicana existe la costumbre de modificar anualmente la legislación hacendaria, la opinión de algunos tratadistas a la cual me adhiero, es que las mismas tal parecen tener -- dos finalidades, la primera es dificultar el cumplimiento de la Ley tributaria y la segunda es ir acortando el camino de defensa que el particular tenga ante una legislación cada día más confusa.

Ahora bien, y en base a lo anterior, es que consideramos que el Legislador al ejercitar el uso de la -- facultad concedida por la Constitución General, siempre

tenga presente que el particular, también necesita tener una seguridad jurídica, respecto a las leyes fiscales, sobre todo cuando se refieran al juicio de nulidad el cual es substanciado ante las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, cuando en dichos juicios, se dicta que la Sala, acordó resolver en declarar la nulidad de la resolución que se impugna por parte del particular, no hay un precepto ó varios preceptos que le den total seguridad jurídica al mismo, - de que dichos fallos deban acatarse, obedecerse y en ocasiones hasta ejecutarse debidamente, por parte de la autoridad administrativa; lo anterior es bien conocido entre los abogados litigantes en materia fiscal, - y que han tenido la experiencia de vivir, como una vez, que obra en poder de ellos, la sentencia definitiva, pronunciada por la Sala Regional correspondiente y la cual no fue impugnada en forma y tiempo por parte de la autoridad administrativa y que por lo consiguiente la misma ha quedado firme; han tenido ellos ó las personas físicas ó morales que contratan sus servicios, la desagradable, arrogante, prepotente y arbitraria visita de la autoridad administrativa, para llevar a cabo la ejecución del cobro del crédito fiscal, alegando éstos un sin fin de cuestiones por demás arbitrarias e --

illegales, lo anterior quedaría legalmente subsanado, si el legislador se preocupará por otorgar al particular - preceptos legales, que le dieran seguridad jurídica al respecto; pues sabemos que por estar viviendo en un Estado de derecho, en donde el particular puede hacer todo aquello que no le está prohibido por la norma, mientras que el Estado, solo puede obrar conforme a lo que las Leyes le faculden, y mientras éstas no existan, hay una desventaja jurídica para los particulares y entonces se pierde el principio de "Justicia y Equidad".

Es por lo anteriormente expuesto que en el desarrollo del presente trabajo, pugnaré y expondré mi muy particular punto de vista, del porqué la importancia de que las Leyes otorguen al Tribunal Fiscal de la Federación plena jurisdicción, respecto de los fallos dictados en los juicios de nulidad, que en él se tramitan.

C A P I T U L O I I .

ESTRUCTURA, ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

1.- Titular del Poder Ejecutivo Federal.....	40
2.- Requisitos para ser titular del Poder Ejecutivo - Federal.....	41
3.- Facultades y Obligaciones del Ejecutivo Federal...	43
4.- Administración Pública Federal.....	48
4.1.- Centralizada.....	51
4.2.- Descentralizada.....	57
4.3.- Desconcentrada.....	58

1.- Titular del Poder Ejecutivo Federal.

El titular del Poder Ejecutivo Federal, ó también conocido como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, pertenece a la organización administrativa centralizada federal, así como los Secretarios de Estado, Procurador General de la República y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, todos ellos nombrados por el Presidente de la República.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, está a cargo del Poder Ejecutivo; es electo en forma directa, mediante sufragio libre, por ciudadanos en pleno goce de sus derechos cívicos y políticos, la duración de su encargo será de seis años, y no podrá ser electo para este cargo en lo futuro, lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 83 Constitucional que reza textualmente que:

" ARTICULO 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente. ó con el carácter de interino, provisional ó sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto." 1).

2.- Requisitos para ser titular del Poder Ejecutivo Federal.

Para poder ejercer y llegar a ocupar el cargo de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 82 de nuestra Carta Magna, nos señala textualmente lo siguiente:

" ARTÍCULO 82. Para ser Presidente se requiere:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, o hijo de padres mexicanos por nacimiento;

II.- Tener 35 años cumplidos el tiempo de la elección.

III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección;

IV.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

V.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección;

VI.- No ser secretario ó subsecretario de Estado, jefe ó secretario general del Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, y

VII.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83." 2).

Es preciso destacar que el presente artículo ha sufrido una reforma la cual entrará en vigor hasta el año 2,000, respecto a la fracción I, en cuanto a lo que

se refiere a ser hijos de padres mexicanos por nacimiento, pues ya no se requiere de tal precisión, sino que bastará con el hecho de que ellos hayan nacido en México y el requisito de la duración de la residencia.

Por otra parte el mismo artículo 82 en su última fracción, nos señala que deberá estarse a lo que establece el artículo 83 de la citada Constitución, que nos señala lo siguiente:

" **ARTICULO 83.** El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, ó con el carácter de interino, provisional ó sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto." 3).

De la anterior transcripción se concluye que con el artículo en comento, únicamente se respeta el principio de "SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION." y que esta parte es la que tiene relación con la fracción --VII, del artículo 82 Constitucional, al señalar que esta es una de las causas de incapacidad para llegar a ser Presidente de México.

3).- Ob. cit., (40), Pág. 118.

3.- Facultades y Obligaciones del Ejecutivo Federal.

El Titular del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el destino de todo lo concerniente a la República Mexicana; lo anterior se traduce en "Facultades y Obligaciones" conferidas primeramente por la Carta Magna, así como las señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y así tenemos que -- dentro de las atribuciones a él conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están contempladas en su artículo 89, el cual expresamente nos dice:

"ARTICULO 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, provoyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u - órganos por el que se ejerza el gobierno del - Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y - nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento ó remoción no esté determinado de otro modo en la -- Constitución ó en las leyes;

III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

IV.- Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores, y los empleados superiores de Hacienda;

V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales --

con arreglo a las leyes;

VI.- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente ó sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y de fensa exterior de la Federación.

VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV, del artículo 76;

VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa Ley del Congreso de la Unión; (IX.- Derogado).

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del senado. En la conducción de la política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza ó el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; -- la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacional;

XI.- Convocar al Congreso, a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;

XIV.- Conceder conforme a las leyes, indulto a los reos y sentenciados por delitos de competencia de los tribunales Federales y a los sentenciados, por delitos del orden común, en el Distrito Federal;

XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la Ley respectiva, a los descubridores, inventores ó perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI.- Cuando la Cámara de senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII.- Nombrar Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de representantes del Distrito Federal;

XVIII.- Nombrar Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos, a la aprobación de la Cámara de Senadores, ó de la Comisión Permanente en su caso;

XIX.- (derogado).

XX.- Los demás que le confiere expresamente esta Constitución." 4).

De la transcripción del artículo anterior y -- con el objeto de llevar a cabo la presente tesis, es menester destacar la fracción II, del artículo 89, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su parte medular que nos señala la facultad que se le concede al Titular del Ejecutivo Federal para nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento ó remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución ó en las Leyes, y siendo, como lo señale anteriormente lo importante para nosotros, el destacar el fundamento legal en que se apoya el Ejecutivo Federal para llevar a cabo el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, y así concluimos que esta facultad se encuen

4).- Ob. Cit., (40), págs. 121, 122, 123 y 124.

tra consagrada en el artículo 89 fracción II de nuestra Carta Magna; siendo éste su soporte Constitucional y - el legal lo encontramos en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en su artículo 3o., que reza - de la siguiente manera:

" Art. 3o.- El Presidente de la República, con la aprobación del Senado, nombrará a los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación para integrar la Sala Superior ó las Salas Regionales. También designará hasta - tres magistrados Supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los Magistrados de las Salas Regionales. Los Magistrados del Tribunal durarán seis años en el ejercicio de su encargo, los que se contarán a partir de la fecha de su designación. Si al término del citado período, los Magistrados de la Sala Superior ó los de las Salas Regionales fueron designados nuevamente, solo podrán ser privados de sus puestos en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los Magistrados y los Jueces inamovibles del Poder Judicial de la Federación. Cuando antes de que concluya el período de su encargo, un Magistrado de Sala Regional sea designado magistrado de Sala Superior ó viceversa, el término se contará a partir de la nueva designación. En los recessos de la Cámara de Senadores, los nombramientos que haga el Presidente de la República se someterán a la aprobación de la Comisión permanente." 5).

Por lo antes expuesto, y en síntesis podemos señalar que dentro de las facultades que tanto la - - Constitución General, como la Ley Orgánica antes mencionada, y en especial en los artículos 89 fracción - II y 3o., respectivamente, le conceden al Titular del Ejecutivo Federal, y que van en estrecha relación con el presente trabajo, el nombrar a los Magistrados que integran el Tribunal Fiscal de la Federación.

4.- Administración Pública Federal.

Ha sido en Europa, especialmente en la Escuela Administrativa Alemana, en donde surgieron y florecieron las ideas más importantes evolucionadas sobre la Administración Pública, como una rama del Derecho Administrativo, en esta Escuela, se ha procurado dar un equilibrio entre las libertades constitucionales y las prerrogativas de que goza la Administración Pública; sin embargo, para conocer en forma intrínseca la moderna Administración Pública, tendríamos que estudiarla desde diversos puntos de vista, y lo cual no constituye la esencia del presente trabajo, sin embargo, es preciso apuntar cual es el concepto de la Administración Pública:

" CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA.

Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa ó indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es siempre continúa y permanente; siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos." 6).

6).- ACOSTA Romero Miguel, " TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO", Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1990, 9a. Edición, Pág. 108.

De la transcripción anterior, se desprende - que la Administración Pública Federal, es uno de los órganos con que cuenta el Estado para llevar a cabo - sus funciones que le son propias, como ente público - que es, dependiendo ya sea de forma directa e indirecta, del Poder Ejecutivo; tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, pues sabemos que la actividad de legislar es propia - del Poder Legislativo y la actividad de impartir justicia es esencial del Poder Judicial; por otra parte - nos dicen que su actuar es dinámico, permanente, el - cual no tiene horario ni descanso, siempre en aras del interés público, el cual siempre va estar en un orden de preferencia en relación con el interés privado; -- además adopta una forma de organización con jerarquías, lo anterior es porque de ser así la Administración Pública, como cualquier otra sería un caos, --- pues a quién, a qué o en base a que sería su actuar; - cuenta además con elementos personales, éstos son llamados por otros autores como recursos humanos; elementos patrimoniales, que son los recursos que necesita - y con los que cuenta para llevar a cabo sus acciones; una estructura jurídica, siendo ésta indispensables - pues si estamos viviendo en un Estado de Derecho, 16-

gico es que se cuente con una Ley Orgánica, ó un Reglamento Interior, el cual norme sus actuaciones, las cuales deberán ir apegados a derecho y sin rebasar nuestra Carta Magna; y por último con procedimientos técnicos, los cuales deberán estar previamente establecidos en -- sus reglamentos ó leyes.

La Administración Pública Federal, para llevar a cabo sus funciones, precisa como todo elemento del Estado de una administración ordenada, adecuada y técnica para lograr sus objetivos en forma rápida, eficaz y conveniente de acuerdo a la realidad y necesidades del pueblo mexicano; por ello a través de la historia se ha venido dando una evolución constante de formas de organización de la Administración Pública Federal, y éstas -- son:

- a).- Centralizada
- b).- Desconcentrada
- c).- Descentralizada.

Por último señalaremos que la Administración -- Pública Federal, tiene encomendada la formulación y establecimiento de políticas públicas que son conducidas en sus fases más altas por los cuerpos políticos repre-

sentativos .

4.1.- Centralizada.

La centralización es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones , el mando, la acción y la ejecución.

La centralización, se ha considerado a través de la historia como un sistema de unidades político administrativas, que realizan una determinada y específica actividad del Estado, y que quien tiene la responsabilidad directa de ésta es el Jefe del Ejecutivo, de tal manera que esas unidades tienen responsabilidad política-administrativa con ciertos matices de solemnidad, lo que para algunos autores denominan protocolo, frente al Presidente de la República; además existe una coordinación entre las unidades que conforman dichas unidades y de subordinación en el orden interno, esta subordinación obedece a la relación jerárquica que es el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la

Administración Pública, de conformidad a un vínculo jurídico entre ellos, y así se determinarán que órganos son los superiores, los coordinados y los inferiores; algunos autores opinan que la jerarquía implica una serie de derechos y deberes entre los funcionarios, y que se expresa con el nombre de poderes que se dividen en: Poder de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, de disciplina y poder para resolver conflictos de competencia; a través de estos poderes, se logra la unidad de acción, de coordinación de todos los órganos de la Administración Pública, para la realización de los fines del Estado.

El número que conforman la Administración Pública, es muy variable, pues se aprecia en todo el mundo un crecimiento acelerado de las dependencias de la Administración pública, tanto centralizada, como descentralizada, desconcentrada, etc., que proliferan como en una ocasión Roberto Malthus dijera, al referirse a la explosión demográfica, que en el futuro el crecimiento de la población sería en forma geométrica, y en la Administración Pública, no es la excepción, aunque con dicho crecimiento, no siempre es eficaz el funcionamiento de la misma.

La Administración Pública, puede apreciarse desde tres puntos de vista que son el Federal, Estatal y el Municipal, para efectos del presente trabajo, solo nos referiremos al Federal, en México los titulares de la organización administrativa centralizada federal son:

- a).- El Presidente de la República Mexicana.
- b).- Los Secretarios de Estado.
- c).- El Gobernador del Distrito Federal
- d).- El Procurador General de la República.

Al frente del Poder Ejecutivo y como titular del mismo, está un funcionario que recibe el nombre de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el que es electo en forma directa y por el pueblo y dura en su cargo seis años, no pudiendo ser reelecto, además otra de sus funciones es representar a la Nación, protocolariamente, en donde se le rinden los honores que corresponde a esa investidura, es cuando funge como Jefe de Estado, y como Jefe de Gobierno, es cuando encabeza la Administración Pública Federal, lo anterior es lo que caracteriza a los Estados Federales con regímenes presidenciales, de donde se desprende que el Titular del Ejecutivo Federal, tiene ese doble carácter.

Por lo que se refiere a las Secretarías de Estado, éstas son órganos superiores políticos administrativos, que auxilian al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado, el número de estas Secretarías varía de acuerdo a las políticas y criterios del Presidente en turno, es por ello que en el presente trabajo no hare mención de ellas.

El Departamento del Distrito Federal, como estructura política y administrativa, son establecidos en los Estados que tienen régimen Federal.

Al Distrito federal, se le debe considerar como entidad federativa de acuerdo con los artículos 42, fracción I, 43 y 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues tiene población, territorio, orden jurídico y un Gobierno, entendiendo por ésta, el conjunto de órganos que en un momento dado y dentro de un Estado, ejercen el poder en todos los ámbitos de las relaciones humanas; o como la actividad de estos órganos encaminados a realizar ciertos fines, ya sea dentro de un Estado, ó dentro de las partes integrantes del mismo; orgánicamente el Gobierno del Distrito Federal se constituye por -

tres poderes, que son el Ejecutivo a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce por conducto -- del Jefe del Departamento del Distrito Federal; el poder Legislativo, que lo constituye el Congreso de la Unión, que en este caso legisla para dicha entidad federativa, al emitir leyes aplicables en su territorio. El poder Judicial, lo constituye el Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal, la jurisdicción administrativa, está a cargo del Tribunal Contencioso Administrativo, los conflictos laborales, están a cargo de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, el Ministerio Público, está a cargo -- del Procurador de Justicia.

La Procuraduría General de la República, es un -- órgano superior político administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos jurídicos administrativos del Estado, conforme al -- artículo 102 de la Constitución y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Es interesante precisar el precedente en donde -- por primera vez se determina la existencia de fiscales -- uno para lo civil y otro para lo criminal, y es en la --

Constitución de Apatzingán, la del 22 de octubre de 1814, siendo ésta el antecedente más remoto de nuestro México independiente, en el que encontramos de forma análoga la existencia de un Procurador.

El concepto de Procurador General de la República es el siguiente:

"... Es un funcionario político, jurídico y administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, acuerda con él, encabeza la Procuraduría General de la República, forma parte del cuerpo colegiado que pueda acordar la suspensión de garantías, (artículo 29 Constitucional), e informa anualmente al Congreso de la Unión." ?).

De la anterior transcripción, se desprende que el Procurador General de la República, es un funcionario de alto rango, de confianza y que por lo tanto una vez que el Presidente de la República, contemple que de jo de serlo, podrá removerlo libremente, y que aunque el mismo depende del Ejecutivo Federal, aquel tendrá la obligación de informar al Congreso de la Unión, respecto a sus actividades que desarrollo en el transcurso de un año.

4.2.- Descentralizada.

La descentralización administrativa, es una forma de organización que adopta, mediante una Ley la Administración Pública, para desarrollar, actividades que competen al Estado, ó que son de interés general en un tiempo y momento dado, a través de organismos -- creados especialmente para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico propio.

Los organismos descentralizados, son considerados personas jurídicas colectivas de derecho público, con las siguientes características:

- 1.- Son creados invariablemente, por un acto legislativo, sea Ley del Congreso de la Unión, ó bien, decreto del Ejecutivo.
- 2.- Tienen régimen jurídico propio.
- 3.- Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
- 4.- Denominación.
- 5.- La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.
- 6.- Tienen órganos de dirección, administración y representación.

- 7.- Cuentan con una estructura administrativa - interna.
- 8.- Cuentan con patrimonio propio.
- 9.- Objeto.
- 10.- Finalidad
- 11.- Régimen fiscal.

Todos los puntos descritos anteriormente, tienen como finalidad la de buscar la coordinación en la actividad del sector descentralizado, sin embargo, es importante resaltar que los organismos descentralizados actualmente, ya no cuentan con la autonomía que los caracterizaba, y que se señalaba como un rasgo distintivo; pues los mismos están sujetos a una serie de sistemas de vigilancia y control, necesarios, tanto para coordinarse - administrativamente como para el eficaz resultado que se persigue con la creación de esos organismos.

4.3.- Desconcentrada.

La desconcentración estrictamente administrativa se identifica en México, con unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal ó Municipal, por ejemplo, las unidades desconcentradas de la Administración Pública Federal son: - la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, de--

pendiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Politécnico Nacional, dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

Las ventajas que trae consigo la desconcentración, es que la acción administrativa, es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos -- los asuntos; además de que se acerca a los particulares, pues el órgano desconcentrado puede estudiar y resolver hasta cierto grado sus asuntos; aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al -- conferirles la dirección de determinados asuntos.

La desconcentración implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los -- órganos inferiores; de donde en la realidad existe lo -- que pudieramos llamar una variedad de estructuras desconcentradas, ó bien modalidades de la desconcentración, así podríamos hablar de lo siguiente:

a).- Desconcentración en estricto sentido funcional.

b).- Desconcentración vertical.

c).- Desconcentración horizontal.

d).- Desconcentración regional.

La desconcentración en estricto sentido, ó funcional, consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo, determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, - que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior.

La desconcentración vertical, consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior; en este caso, el superior delega las facultades que considera necesarias al inferior para que éste actúe con mayor eficacia y flexibilidad.

La desconcentración horizontal, consiste en -- crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad ó en otras áreas geográficas.

La desconcentración regional, en ésta existe delegación de facultades de los órganos superiores a los inferiores, éstos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina un área superficial de éste, que demande la acción regional.

Asimismo, las características de los órganos - desconcentrados son las siguientes:

- a).- Son creados por una Ley ó Reglamento.
- b).- Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría ó de un Departamento de Estado.
- c).- Su competencia deriva de las facultades de la Administración central.
- d).- Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden tener presupuesto propio.
- e).- Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- f).- Tienen autonomía técnica.
- g).- No puede tratarse de un órgano superior. - (siempre dependen de otro).
- h).- Su nomenclatura puede ser muy variada.
- i).- Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular al

órgano de que se trate.

j).- En ocasiones tiene personalidad propia.

En mérito de lo expuesto podemos concluir que - el presente capítulo se llevo a cabo con la finalidad -- de dejar bien claro en donde estaba consagrada la facultad del Titular del Ejecutivo Federal, para nombrar a -- los Magistrados integrantes del Tribunal Fiscal de la Federación, asimismo, para señalar que si bien dicho Tribunal está enclavado dentro del Poder Ejecutivo Federal, - no por eso pertenece a la Administración Pública Federal, - pues del estudio que se ha hecho se concluye que el mismo no reúne las características para ser considerado dentro de la misma, y por el contrario si reúne todas las - características de los órganos que pertenecen a la Administración de Justicia Administrativa.

* * *

C A P I T U L O I I I .

NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION .

1.- Origen y Evolución del Tribunal Fiscal de - la Federación.....	64
2.- Marco Legal del Tribunal Fiscal de la Fed- eración.....	79
2.1.- Constitución Política de los Estados - Unidos Mexicanos.....	83
2.2.- Código Fiscal de la Federación.....	87
2.3.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.....	99

1.- Origen y Evolución del Tribunal Fiscal de la Federación.

El Tribunal Fiscal de la Federación, nació a la luz de la Ley de Justicia Fiscal, la que contemplaba en su artículo 2o., la integración del mismo, señalando que deberían ser quince magistrados que funcionaran en Pleno y en cinco Salas de tres magistrados cada una, y tenía un Presidente que se elegía anualmente, pudiendo ser reelecto, presidiendo además la Sala de la que formara parte.

Posteriormente el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, reprodujo esta misma disposición de la Ley de Justicia Fiscal, reformándose después por Decreto de 28 de diciembre de 1946, aumentando dos Salas más, las cuales se originaron por haberse encargado al Tribunal Fiscal las controversias relativas a la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que entró en vigor el 1o., de abril de 1967, estableció que el Tribunal, se compondría de veintidós --

magistrados cada una, más un Presidente que no formaría parte de ninguna Sala. Esta estructura persistió hasta el 31 de julio de 1978, ya que al día siguiente, el 1o. de agosto, entró en vigor una nueva Ley Orgánica que transformó radicalmente la organización del Tribunal, para ajustarla a los requerimientos de la desconcentración que como parte del programa de reforma administrativa llevaba a cabo en esa época el Gobierno Federal, y que tenía como objetivos fundamentales establecer el equilibrio entre el desarrollo de la zona metropolitana y el avance del resto de la Nación, así como acercar a la autoridad a los lugares donde lo exija la atención de los asuntos, elevar el nivel de eficiencia de la función pública y promover el desenvolvimiento de las diversas regiones del interior del país.

La nueva organización del Tribunal, se basa en la separación de la función instructora y juzgadora de primera instancia, que corresponde a las Salas Regionales. La Sala Superior está integrada por nueve magistrados. Asimismo, se previene en dicha Ley el número de Salas integradas por tres Magistrados, cada una de ellas funcionará en cada una de las regiones fiscales en que se divida el territorio nacional y que detallan

los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, vigente.

El 10. de agosto de 1978, al entrar en vigor la Ley Orgánica, y de acuerdo a las disposiciones -- transitorias, empezaron a funcionar la Sala Superior y seis Salas Regionales con sede en el Distrito Federal, llamadas Salas Regionales Metropolitanas, constituidas por las primeras seis Salas de la estructura anterior, habiendo desaparecido la Séptima Sala, cuyos asuntos se repartieron por parte iguales entre -- las Salas Regionales Metropolitanas.

En enero de 1979, empezaron sus actividades _ las primeras Salas Regionales, posteriormente el 10. de octubre de 1980, otras Salas, y por su ubicación e importancia para nosotros por pertenecer a su jurisdicción, fue precisamente en esta fecha cuando inicio sus actividades la Sala Regional del Centro, junto con otras, siendo hasta el 16 de abril de 1982, cuando terminaron de instalarse las Salas Regionales, estratégicamente esparcidas en la República Mexicana, posteriormente se creó una nueva Sala en la jurisdicción de los Estados de Hidalgo y México, en el año de 1989, quedan

do instaladas en dicha sede dos Salas, lo anterior por el volumen de trabajo.

Por lo que respecta a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, la misma se caracteriza por una constante y gradual ampliación de la órbita de sus atribuciones. El artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal, nos señalaba sobre la competencia de dicho órgano y que comprendía únicamente controversias de orden tributario, es decir las que versan sobre resoluciones en que se determinara la existencia de créditos fiscales, se fijarían en cantidad líquida ó se dieran las bases para su liquidación; sobre responsabilidades administrativas en materia fiscal; sobre sanciones por infracción a las leyes fiscales, sobre cuestiones relativas al ejercicio de la facultad económica coactiva; negativas de devolución de un impuesto, derecho ó aprovechamiento ilegalmente percibido y, en general, sobre cualquier resolución dictada en materia fiscal, que causara un agravio no reparable por algún recurso administrativo, incluyendo posteriormente juicios promovidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para obtener la anulación de una resolución favorable a un particular.

En 1938, el Código Fiscal de la Federación, reitero la competencia sobre los asuntos antes indicados y estableció además la posibilidad de que una ley especial otorgara competencia en otras materias al órgano jurisdiccional creado por la Ley de Justicia Fiscal; de acuerdo a esta disposición, en la Ley de depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal que entró en vigor el 10. de enero de 1942, se atribuyó al Tribunal Fiscal de la Federación, la depuración de dichos créditos, originados por diversas fuentes, entre otras las expropiaciones y los adeudos por pensiones civiles y militares siempre que las prestaciones reclamadas gravitaran sobre el Erario Federal.

En el artículo 10 de dicha Ley capacitó al Tribunal, para conocer de cuestiones concernientes a la responsabilidad civil del Estado, estableciendo que en esos casos no sería preciso demandar previamente al funcionario ó funcionarios responsables, siempre que los actos u omisiones en que se fundaran las reclamaciones implicaran una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.

La competencia de carácter fiscal, siguió incre

mentándose, y así en el año de 1947, se incluyeron en el ámbito de atribuciones del Tribunal, los litigios con la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, - competencia que desapareció el 10. de enero de 1980, en que se reforma el artículo 23, fracciones I y III, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se excluyeron de su competencia las resoluciones concernientes a la mencionada Hacienda Pública para encargarlas al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En 1949, se reformó el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, en el sentido de declarar que la obligación de pagar los aportes, los intereses moratorios y los capitales constitutivos tienen carácter fiscal, por lo que el Tribunal Fiscal, resulta competente para conocer dichas controversias, entabladas respecto de los créditos a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social.

En 1954, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, establece un procedimiento administrativo para hacer efectivas las fianzas otorgadas a favor de la Federación, del Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se facultó a éstas para ejecutar una acción an-

te el Tribunal Fiscal, en caso de inconformidad en el requerimiento de pago respectivo.

En 1958, el Reglamento del capítulo IX, de la Ley Orgánica de la Educación Pública, confirió el carácter de créditos fiscales a las aportaciones que los patrones están obligados a efectuar para el establecimiento y sostén de las Escuelas Primerarias Artículo 123, por lo que el Tribunal Fiscal, resultó competente para conocer de los juicios referentes a esta materia, el cual posteriormente fue derogado, pues el Congreso de la Unión consideró que dicha obligación a cargo de los patrones era inconstitucional.

En 1962, el Código Fiscal de la Federación, adiciona a la esfera competencial del Tribunal lo relativo a la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

Una nueva ampliación, es lo relativo al ámbito de lo contencioso administrativo, que rebasa lo tributario, son los juicios promovidos contra multas por infracciones a las normas administrativas federales y

del Distrito Federal, cuyo conocimiento se confirió al Tribunal Fiscal, a partir de 1966, posteriormente el 29 de diciembre de 1971, los asuntos respecto del Distrito Federal, quedan conferidas al Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En 1966, se autorizó al Tribunal Fiscal, para conocer de los juicios referentes a pensiones a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En 1972, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, determina que las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos tienen el carácter de fiscales y por ende dispone que las controversias entre patrones y el Instituto, una vez agotado el recurso de inconformidad que es optativo para los patrones, se resolverán por el Tribunal Fiscal.

El 1980, se agregan a la competencia del Tribunal, juicios que versen sobre la responsabilidad de los funcionarios y empleados de los organismos públicos descentralizados federales y del Departamento del Distrito Federal.

El 1982, la Ley Federal de Responsabilidades - de los Servidores Públicos, en su artículo 70, otorga competencia al Tribunal, para conocer de la impugnación de las resoluciones administrativas por las que se impongan las sanciones establecidas en la misma Ley, entre las cuales se encuentran la suspensión o destitución del cargo, la sanción económica y la inhabilitación, temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

El 1983, por Decreto que reformó el artículo 23 Bis de la Ley Orgánica del Banco de México, se estableció que en contra de las resoluciones administrativas que impongan multas por infracciones al régimen de control de cambios procederá el recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación, el que deberá agotarse previamente a la interposición de cualquier otro medio de defensa legal, y que contra las resoluciones definitivas dictadas en el citado recurso, procederá el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por lo que respecta al procedimiento, la Ley de justicia Fiscal, señalaba cuales eran sus característi

cas del proceso, primeramente nos decía que constituye un juicio y no un recurso, este juicio será de nulidad, es decir normalmente juicios declarativos, y excepcionalmente podrán contener alguna condena, cuando se trataré de negativas de devolución de lo pagado indebidamente, el fallo que se dicte indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal, con la finalidad de facilitar el cumplimiento del fallo. El Tribunal, no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos para obtener la ejecución de sus fallos. La negativa de las autoridades a obedecer sus sentencias deberá combatirse en juicio de amparo. La nulidad se dictará respecto a alguna resolución, ya sea expresa ó bien tácita, en el caso del silencio de las autoridades. A fin de lograr una pronta y eficaz justicia, el procedimiento sería oral.

La Ley de Justicia, tuvo una vida efímera, ya que el 30 de diciembre de 1938, se promulgó el primer Código Fiscal de la Federación, que entró en vigor en 1939, recogiendo en su Título Cuarto las disposiciones de esta Ley, modificando algunas cuestiones como fueron: que la resolución impugnada debe apreciarse, tal y

como aparezca probada ante la autoridad fiscal, excepto cuando ésta no hubiese aceptado las pruebas, ó que en la fase oficiosa del procedimiento tributario, el actor no hubiera tenido oportunidad de ofrecerlas, por otro lado se dispuso que no serían admisibles las pruebas -- que no se ofrecieron ante la autoridad demandada en la fase oficiosa del procedimiento, excepto que en ésta no hubiera habido oportunidad legal de hacerlo. Lo anterior subsistió hasta el Código Fiscal de 1967, lo cual significaba una limitación al derecho de defensa del particular que promueve el juicio de nulidad, pues no se estaba respetando los lineamientos que le dieron vida al Tribunal, es decir olvidaron que en éste se ventilan juicios de nulidad, no recursos. Tales preceptos contrarrieron al juicio de nulidad en una segunda instancia del procedimiento administrativo, lo que tampoco va de acuerdo con el sistema de justicia delegada en que se basó la creación del Tribunal, pues una de sus características es que debería ser considerado como un Tribunal independiente y autónomo respecto a la autoridad administrativa, pues el procedimiento que en ésta se lleva también es independiente.

El segundo Código Fiscal de 1967, en su Título Cuarto, reprodujo sustancialmente las disposiciones --

del procedimiento contencioso, haciendo algunas innovaciones, por ejemplo se estableció la posibilidad de recusar a los Magistrados cuando éstos tuvieran impedimento o cuando, habiendo sido excitados por el Pleno a pronunciar sentencia no formularan el proyecto a los quince días siguientes; se suprime las facultades del Magistrado Semanero y se le otorgan las mismas al Magistrado Instructor; se amplía también el recurso de reclamación ante la Sala, contra las resoluciones del Magistrado -- Instructor. Se señala que en la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. Asimismo, se separan del Código mencionado las disposiciones referentes a la integración, competencia y funcionamiento del Tribunal, para formar su Ley Orgánica, la cual entró en vigor en la -- misma fecha que el Código Fiscal, el 10., de abril de 1967.

El tercero Código Fiscal de 1983, establece importantes modificaciones en relación con el procedimiento del juicio de nulidad, por ejemplo en relación a las partes, se hace una innovación consistente en conferir tal carácter al Titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo y organismo descentralizado del que dependa la autoridad que dictó la reso-

lución impugnada, en dicho Código se suprime la intervención de la Secretaría de Hacienda en los juicios en que no se controvierta el interés fiscal, pero si tendrfa intervención si en el mismo se contraviene el interés fiscal de la Federación; para acelerar el procedimiento, se señala que al ejercitar la acción se agoten en la demanda todos los elementos de prueba, y para que lo anterior fuera acorde, también se señaló que a la contestación de la demanda, se acompañe las ampliaciones del cuestionario, interrogatorios, documentales que se ofrezcan, para hacer posible esto se amplían los plazos de presentación de la demanda y de contestación, quedando en 45 días en lugar de 15, los que se conservaban desde la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal; asimismo se aumenta de 15 a 20 días los plazos para la ampliación de la demanda y la contestación de la misma, éstos plazos se aumentan a 45 días en diciembre de 1985, asimismo en esta reforma última se suprime la obligación de acompañar a la demanda y a la contestación los dictámenes periciales, retornando al sistema anterior .

Con lo anterior el juicio ya no conservó su característica de oral, en conclusión respecto al proce-

dimiento se dota al tribunal de ciertas facultades - propias de un Tribunal de plena jurisdicción, tales - como imponer multas para hacer cumplir la suspen- sión del procedimiento de ejecución, así como el se- ñalamiento de que la sentencia puede obligar a la au- toridad a realizar determinados procedimientos ó ac- tos, para lo cual se fija un plazo de cuatro meses - que se suspenderá en caso de que se interponga recu- so contra la sentencia, hasta que de dicte la resolu- ción que ponga fin a la controversia. Sin embargo, - consideramos que el trabajo legislativo, está incom- plete, ya que es necesario otorgarle una plena juris- dicción al Tribunal Fiscal, y no como se ha hecho -- hasta hoy día, la cual es relativa ó a medias.

Por lo que se refiere a los fallos del Tribu- nal, la Ley de Justicia, establecía que los mismos - tendrían fuerza de cosa juzgada, pero relativa, pues ésta se podía destruir con el juicio de amparo, pero solo cuando el fallo le fuera adverso al particular, cuando le fuera favorable la cosa juzgada sí sería - absoluta, a las autoridades les otorgaba contra los - fallos del Tribunal la queja ante el Pleno, pero so- lo por violaciones de jurisprudencia.

Sucesivamente se fueron estableciendo diversos recursos en favor de las autoridades administrativas, hasta llegar al Código Fiscal de la Federación de - - 1981, se reproducen los recursos de revisión ante el Pleno, ahora Sala Superior, y el de revisión fiscal - ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia - de la Nación, con idénticas características a las ya - apuntadas, salvo que la cuantía del negocio, fijada - para la procedencia de la revisión fiscal, se elevó a un millón de pesos y posteriormente, a partir del 26 - de febrero de 1984, a cuarenta veces el salario mínimo de la zona económica del Distrito Federal elevado - al año. El 1988, se reforma el Código Fiscal, respec - to a que los recursos de revisión fiscal, interpues-- tos por las autoridades administrativas, se substan-- ciarán ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

2.- Marco Legal del Tribunal Fiscal de la Federación.

El Tribunal Fiscal de la Federación, nace el 31 de agosto de 1936, a la luz de la Ley de Justicia Fiscal, dictada por el Presidente de aquel tiempo -- General Lázaro Cárdenas, en uso de las facultades legislativas extraordinarias, otorgadas por el Congreso de la Unión, el 30 de diciembre de 1935, con el propósito de organizar los servicios de la Hacienda Pública.

Fueron de trascendental importancia el documento legislativo, la exposición de motivos, así como el texto del mismo, el primero y sus conceptos -- que por primera vez son apuntados en forma por demás abundante, y el texto por el cual se establece una ley procesal, señalando por primera vez en la República mexicana, un Tribunal Administrativo, como algo novedoso, y además situado fuera de la competencia del Poder Judicial Federal.

Dicho Tribunal, se ideó que éste fallaría en representación del Presidente de la República, pues en aquel se deleguen facultades para ser un Tribunal Administrativo, de justicia delegada y no de justicia retenida, y con esto se infiere que sus resoluciones

serían solamente proyectos, pues los mismos iban a ser revisados, el problema era que no se decía quien los -- revisarfa si el Ejecutivo ó el Poder Judicial, pues el artículo 10., párrafo segundo de la Ley de Justicia -- Fiscal señalaba textualmente lo siguiente:

"El Tribunal Fiscal, dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa." 1).

De trascendental importancia, es para el presente trabajo, dejar bien claro que desde un principio al -- Tribunal se le limitó aparentemente en el alcance de sus -- sentencias, pues solamente podrían anular el acto administrativo, característica que ya quedo precisado en el punto uno del presente capítulo, y que señalaba textualmente:

"El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación." 2).

-
- 1).- LEY DE JUSTICIA FISCAL, Exposición de Motivos, Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936, pág. 5.
- 2).- NAVA Negrete Alfonso, NOTAS SOBRE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Cronología de los Tribunales, revista del Tribunal de lo -- Contencioso Administrativo del Distrito Federal, No. 2, de 17 de julio de 1973, Volumen I, pág. 42.

Una tercera característica del Tribunal, consistía en lo que señalaba el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal, en cuanto a la competencia del Tribunal, pues solo se le facultaba para conocer exclusivamente en materia fiscal-federal y no en la totalidad de ésta, sin embargo, ya quedó precisado en el punto uno de este capítulo al referirnos a la evolución del Tribunal Fiscal de la Federación, como es que paulatinamente se le otorgando cada vez más asuntos para su resolución.

Una cuarta característica del Tribunal Fiscal, es la que se refería a que el mismo funcionará como órgano colegiado, el proceso fiscal en sus inicios era su mario, pues solamente el particular podía acudir al amparo, y las autoridades administrativas carecían de todo medio legal de defensa en contra de las sentencias que dictaba el Tribunal Fiscal, lo que consideramos un injusto legal, pues si el particular contaba con un medio legal para impugnar las sentencias que le fueran adversas; por principio de equidad también las autoridades deberían de contar con un medio legal de defensa; y es en el año de 1946, cuando se crea el recurso de revisión fiscal, como recurso ulterior contra las resoluciones de las Salas Regionales que fueran en contra de las pretensiones de las autoridades administrativas, el que

se substanciaba ante la Sala Superior, posteriormente en el año de 1988, se reformó el Código Fiscal de la Federación, en el sentido de que las citadas revisiones las conocería y resolvería los Tribunales Colegiados de Circuito.

Resumiendo el presente punto, señalaré algunos puntos que revisten especial importancia, como -- es que desde sus orígenes del Tribunal; el proceso en los juicios de nulidad tendía a la oralidad, la finalidad era hacer un proceso sumario, en un principio -- dicho Tribunal conservó una estabilidad en cuanto a -- su estructura, pero por la transformación que exige -- la sociedad, el mismo ha evolucionado y transformado. -- la consecuencia de ello fue la desconcentración que -- se inició en 1980, pues la razón era poner al alcance del particular el juicio de nulidad, en otras pala-- bras, poner al alcance tanto de los particulares que -- así lo requiriesen, como de las autoridades adminis-- trativas, (las cuales con anterioridad ya habían empe-- zado a desconcentrarse), la impartición de la justicia -- de una forma pronta y expedita.

2.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la Constitución vigente de 1936, fecha en que se promulgó la Ley de la Justicia Fiscal, no se contemplaba la autorización para crear Tribunales administrativos; ni por parte del Congreso de la Unión, ni por parte del Ejecutivo Federal, de lo que deducimos que el acto por el cual se le da vida, al Tribunal Fiscal de la Federación, es del todo inconstitucional.

Del análisis hecho a la Constitución de 1936, se desprende que en la misma, no existía un texto en el cual se apoyará la creación de tribunales administrativos, ni mucho menos quien revisaría las sentencias definitivas que los mismos dictaran, en el caso de que las partes sostuvieran que se les estaba causando uno ó varios agravios; incluso llegó a sostenerse por diversos doctrinistas la inconstitucionalidad referente también a su aspecto formal, pues el mismo encuadra y hasta hoy día, en el Poder Ejecutivo, lo que viene a violar el principio de separación de poderes consagrado en el artículo 49 Constitucional, que prohíbe la reunión de dos ó más poderes en un solo individuo, por otra parte se dice que también se transgrede el artículo 13 Constitucional, que establece que nadie podrá ser juzgado por Tribunales especiales, además de que el

Poder Público, no puede hacerse justicia por sí mismo, pues contravendría el artículo 17 Constitucional, por todo lo anterior surgieron dos corrientes, la primera pugnaba porque dichos asuntos fueran de la competencia del Poder Judicial, y la segunda afirmaba que no tenfa porque existir la materia contenciosa-administrativa, pues el juicio de amparo había venido sirviendo de sustituto ideal, por otra parte lo que adujeron los expositores de la Ley de Justicia Fiscal fue que:

" En cuanto al problema de la validez constitucional de la Ley que crea un Tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues el bien, como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales administrativos independientes en absoluto, ésto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción, ya apuntada, a los tribunales federales en vía de amparo, nada se opone, en cambio a la creación de tribunales administrativos que, aunque independientes de la administración activa, no lo sean del Poder Judicial." 3).

Era tan esencial que hubiese un texto constitucional, en el cual se apoyara la existencia de los tribunales administrativos, que al año siguiente en que se diera a conocer la Ley de Justicia Fiscal, el propio Ejecutivo Federal, envió a la Cámara de Senadores, una iniciativa de Ley al respecto, la cual no prospero, por

3).- Exposición de motivos, LEY DE JUSTICIA FISCAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación, lunes 31 de agosto de 1936, pág. 2.

lo que concluimos que desde esa fecha hasta 1946, todo lo actuado ante el Tribunal, y el propio Tribunal, - - adolecen de sustento constitucional; pues fue hasta - 1946, diez años, después de que el Tribunal Fiscal, -- viera por primera vez la luz, que se aprobaron las refor-- mas a la Constitución y publicadas el 30 de diciembre del año antes mencionado en el Diario Oficial de la Fe deración, por el cual se adicionó un segundo párrafo a la fracción I, del artículo 104 Constitucional.

La inconstitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación queda subsanada en los artículos 73 frac ción XXIX-H y 104 fracción I-B, que en su parte medu-- lar nos señalan lo siguiente:

"ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad: XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo contencioso-administrati vo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal ó del Dis-- trito Federal, y los particulares, estable ciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los re cursos contra sus resoluciones..."4).

"ARTICULO 104.- Corresponde a los tribuna les de la Federación conocer: I-B. de los recursos de revisión que se - interpongan contra las resoluciones defi nitivas de los tribunales de lo contenci o-administrativo a que se refiere la - fracción XXIX-H, del artículo 73, de esta

Constitución, solo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las -- cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fija para la revisión en amparo indirecto, y -- en contra de las resoluciones que en ellas dictan los Tribunales Colegiados de Circuitos, no procederá juicio ó recurso alguno..." 5).

De lo anterior, se desprende que todo por lo -- que se pugnaba la existencia del Tribunal Fiscal, respecto de que sí el mismo era un Tribunal especial, su creación, actuación y por ende sus resoluciones, eran inconstitucionales, pues ello no se contemplaban en un texto Constitucional, ha quedado debidamente subsanado, tal y como se desprende de la transcripción de -- los artículos 73 y 104 Constitucionales.

Consideramos que sí el legislador se preocupó -- por darle un sustento jurídico Constitucional a la -- creación de los tribunales administrativos, aunque para ello tardase diez años, no encontramos la justificación del porqué no haga lo mismo para continuar con su tarea legislativa respecto al contencioso-adminis-

5).- Ob. cit., (85), pág. 138.

trativo en esta ocasión para otorgarle plena jurisdicción a las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación, y así asegurar a los particulares seguridad jurídica respecto al fallo que éstos dictan.

2.2.- Código Fiscal de la Federación.

En el título VI, titulado "Del Procedimiento - Contencioso Administrativo", capítulo I, Disposiciones Generales, en su régimen aplicable a los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación, nos señala el fundamento legal en que deberá de apoyarse el Tribunal Fiscal de la Federación, para resolver sobre los juicios contenciosos- administrativos, que se ventilan ante él.

De manera precisa el procedimiento contencioso administrativo, se encuentra regulado del artículo 197 al 261 del Código en estudio, de lo que se infiere que el resto del Código Fiscal, se refiere a cuestiones sustantivas, de allí que muchos doctrinistas opinen que es necesaria la separación de las cuestiones adjetivas que contemplaba éste, es decir las cuestiones del procedimiento, se separarán, con el propósito de satisfacer la necesidad social, es decir evitar confusión entre los contribuyentes, en otras pala

bras, elaborar un Código de acorde con la realidad -
que vive nuestro país.

Para la realización de la presente tesis es im-
portante destacar el capítulo IX, titulado de la "Sen-
tencia"; en el artículo 236, nos señala que:

" PRONUNCIAMIENTO DE SENTENCIA. PLAZO.

236.- La sentencia se pronunciará por unánimi-
dad ó mayoría de votos de los Magistrados inte-
grantes de la Sala, dentro de los sesenta días
siguientes a aquél en que se cierre la instruc-
ción en el juicio. Para este efecto el Magis-
trado Instructor formulará el proyecto respec-
tivo dentro de los cuarenta y cinco días si-
guientes al cierre de la instrucción. Para --
dictar resolución en los casos de sobresumien-
to por alguna de las causas previstas en el ar-
tículo 203 de este Código, no será necesario -
que se hubiese corrido la instrucción.

FORMULACION DE VOTO PARTICULAR.

Cuando la mayoría de los Magistrados estén de
acuerdo con el proyecto, el Magistrado disiden-
te podrá limitarse a expresar que voto en con-
tra del proyecto ó formular voto particular ra-
zonado, el que deberá presentar en un plazo que
no exceda de diez días.

Si el proyecto no fue aceptado por los otros Ma-
gistrados de la Sala, el Magistrado Instructor
engrosará el fallo con los argumentos de la ma-
yoría y el proyecto podrá quedar como voto par-
ticular." 6).

De la transcripción anterior, se deduce que --
los fallos que dictan las Salas Regionales, del Tribu-
nal Fiscal de la Federación, se pronuncian de manera -

colegiada y para el efecto cuentan con un término de sesenta días, contados a partir del día siguiente a aquél en que se cierra la instrucción, pues como sabemos en caso de que la Sala, haga caso omiso al presente precepto legal, es decir no dictara sentencia en el término establecido, las partes podrán hacer valer excitativa de justicia, con el objeto de que se pronuncie sobre el fondo del asunto.

Las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal, deberán además reunir los requisitos constitucionales que en lo conducente establecen los artículos 14 y 16 Constitucionales, que en su parte medular señalan que:

"ARTICULO 14...Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad ó de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho..."

ARTICULO 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles ó posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..." 7).

Asimismo, y respetando los principios constitucionales el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 237, nos expresa textualmente que:

***FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LAS SENTENCIAS.**

237.- Las sentencias del Tribunal Fiscal se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

EXAMEN DE LOS CONCEPTOS DE ANULACION.

Cuando se hagan valer diversos conceptos de nulidad por omisión de formalidades ó violaciones de procedimiento la sentencia ó resolución de la sala deberá examinar y resolver cada uno, aún 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 ó por vicios del procedimiento la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

SUPLENCIA DE LA QUEJA.

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 ó modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda." 8).

Del artículo antes transcrito, se advierte que las sentencias del Tribunal Fiscal, obedecen y se ajustan al principio constitucional, respecto de que las mismas deberán estar debidamente fundadas y moti-

vadas, e incluso al dictar las mismas, podrá suplir los errores que advierta en las demandas, pero solo respecto a la equivocación ó confusión de los preceptos legales, pero por lo que respecta a los hechos expuestos en la demanda y en la contestación, no podrá haber suplencia de la queja.

Por otra parte el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, nos señala que:

▪ CAUSALES DE NULIDAD.

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

I.- Incompetencia del funcionario que haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación ó motivación en su caso.

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

IV.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos ó se apreciaron en forma equivocada, ó bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas ó de lo que aplican 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." 9).

Esencial es para nuestro trabajo el artículo 239 del Código antes mencionado que nos dice:

*** SENTIDO DE LA SENTENCIA.**

239.- 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, aún cuando haya transcurrido el plazo que señale 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.

DECLARACION DE NULIDAD PARA EFECTOS.

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." 10).

Como dije al principio del análisis del artículo en comento, éste es trascendente para la presente tesis, pues en el mismo se advierte que el Tribunal Fiscal de la Federación, es un Tribunal de anulación y por ende quedando sus sentencias limitadas, ocasionando con ello un perjuicio al particular, al no esta-

10).- Ob. cit., pág. (88), pág. 942 y 943.

blecer en su articulado un capítulo que señale la forma de ejecutar las sentencias dictadas por dicho Tribunal, pues únicamente se limita en forma por demás somera a decir que tendrán un plazo de cuatro meses las autoridades para realizar determinado acto ó iniciar un procedimiento, lo anterior no es suficiente, pues el particular frecuentemente se vé afectado por las actitudes de las autoridades administrativas, acarreadoras con ello un grave problema; es evidente que la consecuencia de ello, proviene precisamente de las leyes fiscales, del Código Fiscal de la Federación, pues en el mismo no se contempla un capítulo de ejecución de las sentencias, y por otra parte el artículo 239 TER, del Código Fiscal de la Federación, nos dice que:

*** RECURSO DE QUEJA.**

239 TER.- En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja por una sola vez ante la Sala que instruyó en primera instancia el juicio en que se dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

I.- Procederá contra la indebida repetición de un acto ó resolución anulado; así como cuando en el acto ó resolución emitida para cumplimiento de una sentencia, se incurra en exceso ó defecto en su cumplimiento. No procederá respecto de actos negativos de la autoridad administrativa.

II.- Se interpondrá por escrito ante el Magistrado que actúe como instructor, dentro de los quince días siguientes, al día en que surta efectos la notificación del acto ó resolución que la provoca en dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo

exceso ó defecto en el cumplimiento de la sentencia ó bien repetición del acto ó resolución anulada.

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 ó resolución que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con in forma ó sin él, el Magistrado Instructor, dará cuenta a la Sala, la que resolverá dentro de cinco días.

III.- En caso de que haya repetición del acto anulado, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos, el acto repetido, y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al Superior del funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente, y la Sala impondrá a éste una multa, hasta de 90 veces el salario mínimo general diario, vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

IV.- Si la Sala resuelve que hubo exceso ó defecto en el cumplimiento de la sentencia dejará sin efectos, el acto ó 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.

V.- Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita, ante la Oficina ejecutora y se garantice el interés fiscal, en los términos del artículo 144.

PROMOCION DE QUEJAS IMPROCEDENTES. SANCION.

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." 11).

Resulta conveniente dilucidar en primer término la naturaleza de la figura establecida en el artículo antes transcrito, pues ni el precepto legal que la establece, ni el ordenamiento legal que la contiene se encargan de denominarla; la queja dadas sus características materiales, puede ser calificada tanto como un recurso ó un incidente, sin embargo dado el momento -- procesal en que se presenta , en nuestra muy personal opinión nos inclinamos a considerar que se trata de un recurso, así también por el objeto que se persigue, -- consistente en otorgar un medio para hacer cumplir las decisiones del órgano jurisdiccional y que no quede el afectado en un estado de indefensión frente al incumplimiento del fallo por parte de la autoridad administrativa.

La anterior distinción, adquiere trascendencia, porque según la naturaleza que se le dé, los efectos en el campo del derecho variarían; pues si se acepta que la queja es un recurso, el juicio de amparo que tradicionalmente es considerado como el único medio legal, para obtener el cumplimiento de una sentencia, y en atención al principio de definitividad, señalada --

en la Ley de Amparo, en vigor, el mismo se tornaría -
improcedente, hasta en tanto no se agotara la queja -
como el medio ordinario de defensa establecida en la_
ley ordinaria.

El precepto legal en análisis, adolece de gra
vez limitaciones, al señalar que: "por una sola vez -
podrá ocurrir en queja el afectado", lo anterior, nos
lleva a una reflexión de que en caso de que el afecta
do a pesar de haber procedido el recurso de queja, no
logre el cumplimiento de la sentencia, por desacato -
que haga la autoridad administrativa a la nueva reso
lución emitida en la queja, se encontrará en una si--
tuación idéntica a la que sufría antes de promover di
cho recurso, lo cual, unido al hecho de que el incum
plimiento por parte de la autoridad administrativa a_
la resolución recaída al recurso de queja carece de -
sanción legal, produce que el afectado no cuente en -
última instancia, para obtener el cumplimiento al fa
llo jurisdiccional, sino con la discutible proceden
cia del juicio de amparo, como acontecía antes de la_
reforma legal en comento.

Otra limitante, gira en torno al reducido cam

po de procedibilidad al que queda circunscrito el recurso; en efecto conforme al artículo en estudio la -- queja procede únicamente en dos casos, el primero es -- cuando hubiere repetición del acto ó resolución anulada y el segundo, cuando la autoridad al emitir la nueva resolución que sustituya la anulada, incurra en exceso ó defecto de la sentencia que decretara la nulidad, sin embargo, la queja no procede, por disposición expresa del precepto legal en cita, "respecto de actos negativos de la autoridad administrativa.", en torno a esta última aseveración, que es lo que debemos entender por actos negativos de la autoridad administrativa, ante la ausencia de una precisión legal, es dable considerar que dentro de este concepto se encuentran -- comprendidos los actos negativos expresos y tácitos de la autoridad administrativa, el acto negativo expreso vendría ha ser la manifestación que realice la autoridad administrativa que deba cumplir con una sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación, en el sentido de negarse a dar cumplimiento a lo establecido por la autoridad jurisdiccional en su sentencia.

Lo anterior, no tiene una congruencia lógica ju

rídica, sin embargo, se dá y prevalece a consecuencia de la ausencia de un medio jurídico ordinario que impida tales desviaciones, pues si la autoridad administrativa por disposición expresa de la Ley se sometió a la jurisdicción contenciosa y por ende a lo que ella en su oportunidad resuelva, y no porque los fallos le sean contrarios, no los va acatar, luego entonces, está poniendo en tela de duda la razón de "ser", de la justicia administrativa, es por lo que consideramos una necesidad ineludible que se legisle al respecto, para impedir legalmente tales situaciones, que no deben de existir en un regimen de derecho y mucho menos ser avalados por la propia Ley.

Por otra parte, si la figura de la queja -- fue establecida para lograr el cumplimiento por parte de las autoridades administrativas, por lo que toca a las sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación, tal figura resulta contraria a la técnica jurídica y a la esencia del mismo derecho, - pues en ella no se contempla sanción alguna para las autoridades que no den cumplimiento a la resolución recaída en la propia queja, es menester la existencia de una sanción y el medio jurídico idóneo para -

conseguir el justo legal, pues éste lo dejan a la voluntad de la autoridad administrativa, por ésto y por demás consideraciones que posteriormente expondré, es que consideramos necesario que se abandone el esquema actual del Tribunal Contencioso de Anulación que es el que caracteriza a nuestro máximo Tribunal Contencioso Administrativo, a uno de plena jurisdicción.

Del examen realizado a los artículos antes transcritos, se infiere el porque, aseguramos que el Tribunal Fiscal de la Federación, se encuentra en una posición entre la mera anulación y la plena jurisdicción.

2.3.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por ser de trascendental importancia la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, nos permitimos hacer de la misma una transcripción completa:

■ CAPITULO I, De la Integración del Tribunal.

Art. 1o.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.

Art. 2o.- El Tribunal se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales.

Art. 3o.- El Presidente de la República, con la aprobación del Senado, nombrará a los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, para integrar la

Sala Superior ó las Salas Regionales. También designará hasta tres magistrados supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los magistrados de las Salas Regionales.

Los magistrados del tribunal durarán seis años en el ejercicio de su encargo, los que se contarán a partir de la fecha de su designación.

Si al término del citado período, los magistrados de la Sala Superior ó los de las Salas Regionales fueren designados nuevamente, solo podrán ser privados de sus puestos en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los magistrados y los jueces inamovibles del Poder Judicial de la Federación. Cuando antes de que concluya el período de su encargo, un Magistrado de Sala Regional, sea designado de Sala Superior ó viceversa, el término se contará a partir de la nueva designación.

En los recesos de la Cámara de Senadores, los nombramientos que haga el Presidente de la República se someterán a la aprobación de la Comisión permanente.

Art. 40.- Para ser magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, se requiere ser mexicano por nacimiento, mayor de treinta y cinco años, y sin exceder de sesenta y cinco años de edad al día de la designación de notoria buena conducta, licenciado en derecho con título registrado, expedido cuando menos seis años antes de dicha fecha y con cinco años de práctica en materia fiscal. Al término de un primer período, un magistrado podrá ser nuevamente designado si tiene más de sesenta y cinco años, sin exceder de setenta.

Es causa de retiro forzoso de un magistrado, haber cumplido setenta años de edad ó padecer incapacidad física ó mental para desempeñar el cargo.

Art. 50., Las faltas temporales de los magistrados de la Sala Superior no serán cubiertas; las definitivas se comunicarán de inmediato al Presidente de la República por el Presidente del Tribunal para que proceda a las designaciones de los magistrados que las cubran. El reglamento interior del Tribunal establecerá las normas para el turno y reasignación de expedientes en los casos de faltas temporales de los magistrados de la Sala Superior.

Las faltas temporales de los magistrados de las Sa
las Regionales se suplirán por los magistrados que
 designe la Sala Superior de entre los supernumerarios;
 las faltas definitivas se cubrirán con nueva
 designación.

Art. 6o., las licencias con goce de sueldo de los -
 magistrados, cuando no excedan de un mes, en un año,
 ó por enfermedad serán concedidas por la Sala Super-
 ior, las que excedan de ese tiempo solamente por--
 drá concederlas el Presidente de la República, a --
 quien se solicitarán por conducto del Presidente --
 del Tribunal.

Art. 8o.- El Tribunal tendrá un Secretario General
 de Acuerdos, quien será también secretario de acuer-
 dos de la Sala Superior, un Oficial Mayor, los se-
 cretarios, los actuarios y los peritos necesarios -
 para el despacho de los negocios de las salas, así
 como los empleados que determine el Presupuesto de
 Egresos de la Federación.

Art. 9o.- Los secretarios y los actuarios deberán -
 ser mexicanos, mayores de veinticinco años, licen-
 ciados en derecho, con dos años de práctica en mate-
 ria fiscal, con título debidamente registrado y de
 reconocida buena conducta.

Los peritos deberán tener título, debidamente regis-
 trado, en la ciencia ó arte a que pertenezca la -
 cuestión sobre la que debe rendirse el peritaje ó -
 proporcionarse la asesoría, si la profesión ó el ar-
 te estuvieran legalmente reglamentados y si no lo
 estuvieron, deberán ser personas versadas en la ma-
 teria, aún cuando no tengan título.

Art. 10.- Los magistrados, los secretarios y los oc-
 tuarios estarán impedidos para desempeñar cualquier
 otro cargo ó empleo de la Federación, Estados, Dis-
 trito Federal, Municipios, organismos descentraliza-
 dos, empresas de participación estatal ó de algún -
 particular, excepto los cargos ó empleos de carácter
 docente y los honoríficos. También estarán im-
 pedidos para ejercer su profesión, salvo en causas -
 propias.

CAPITULO II

De la Sala Superior.

Art. 11.- La Sala Superior se compondrá de nueve ma-
 gistrados especialmente nombrados para integrarla,
 pero bastará la presencia de seis de sus miembros pa-
 ra que pueda sesionar.

Art. 12.- Las resoluciones de la Sala Superior se to-

marán por mayoría de votos de los magistrados presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión y si persistiere se designará nuevo ponente.

Art. 13.- Para fijar ó modificar jurisprudencia se requerirá que voten en igual sentido, cuando menos seis de los magistrados de la sala Superior. Cuando no se logre esta mayoría en dos sesiones, se tendrá por desechado el proyecto y el Presidente del Tribunal designará otro magistrado distinto del ponente para que en el plazo de quince días formule nuevo proyecto.

Art. 14.- Las sesiones de la Sala Superior serán públicas, con excepción de los casos en que la moral, el interés público ó la Ley exijan que sean secretas.

Art. 15.- es competencia de la Sala Superior:

I.- Fijar la jurisprudencia del Tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación.

II.- resolver los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el Código Fiscal de la Federación.

III.- Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponde ó no evitan su voto respecto de proyectos formulados por otros magistrados, dentro de los plazos señalados por la Ley.

IV.- Calificar las recusaciones, excusas ó impedimentos de los magistrados y, en su caso, designar al magistrado que deba sustituirlo.

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

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

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

II.- Señalar las sedes de las Salas Regionales;

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

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

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

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

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

VIII.- Nombrar al Secretario General de Acuerdos, al oficial Mayor, a los secretarios y actuarios del tribunal y a los peritos del mismo, así como acordar lo que proceda respecto a su remoción;

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

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

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

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

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

XIV.- Expedir el Reglamento Interior del Tribunal, y los demás Reglamentos y disposiciones necesarios para su buen funcionamiento.

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

XVI.- Las demás que establezcan las leyes.

CAPITULO III.- Del Presidente.

Art. 17.- El Presidente del Tribunal será designado en la primera sesión anual de la Sala Superior, durará en su encargo un año, podrá ser reelecto, y formará parte de la misma Sala.

Art. 18.- El Presidente del Tribunal será suplido en el caso de faltas temporales por los magistrados de la Sala Superior, siguiendo el orden de su designación, ó el orden alfabético, si más de un magistrado fue designado, en la misma fecha. Si la falta es definitiva se designará nuevo Presidente para concluir el período.

Art. 19. Son atribuciones del Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

X.- Dictar las órdenes relacionadas con el ejercicio del presupuesto del Tribunal;

XI.- Autorizar, en unión del Secretario general de acuerdos, las actas en que se hacen constar las de

liberaciones y acuerdos de la Sala Superior;
 XII.- Firmar los engroses de resoluciones de la Sala Superior;

XIII.- Realizar los actos administrativos, y jurídicos que no requieran la intervención de la Sala Superior, conforme a esta Ley;

XIV.- Rendir a la Sala Superior, en la última sesión de cada año, un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal y de las principales tesis adoptadas por éste en sus decisiones;

XV.- Publicar los precedentes y las jurisprudencias del Tribunal.

CAPITULO IV. De las Salas Regionales.

Art.20.-El Tribunal, tendrá Salas Regionales, - integradas por tres magistrados cada una, para que pueda efectuar sesiones una Sala será indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver bastará mayoría de votos.

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

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 de México.

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

VIII.- De Morelos, con jurisdicción en el Estado de Morelos.

IX.- De Guerrero, con jurisdicción en el Estado de Guerrero.

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

XI.- Peninsular con jurisdicción en los Esta-

dos de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

XII.- Metropolitana, con jurisdicción, en el Distrito Federal.

Art.22.-En cada una de las regiones habrá una Sala Regional con excepción de la metropolitana, y de la de Hidalgo-México, donde habrá seis y dos Salas Regionales respectivamente.

Art.23.-Las Salas Regionales, conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones que se indican a continuación:

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

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

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

IV.- Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores, las que nieguen ó reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del ejército de la fuerza aérea y de la armada nacional, ó de sus familiares ó desahabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares ó al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a su cargo de las mismas personas de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

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

- responda, ó a las bases para su depuración.
- VI.- Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario Federal, ó al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- VII.- Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, celebrados por las Dependencias de la Administración Pública Federal centralizada;
- VIII.- Las que constituyan créditos por responsabilidades, contra servidores públicos de la federación del Departamento del Distrito Federal ó de los organismos públicos descentralizados federales ó del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades;
- IX.- Las que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros.
- X.- Las señaladas en las demás leyes, como competencia del tribunal.

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

Art. 24.-Las Salas Regionales conocerán por razones del territorio, respecto del lugar donde se encuentra el domicilio fiscal del demandante que impugne las resoluciones correspondientes, cuando dicho domicilio tenga su sede dentro de la jurisdicción de tales Salas Regionales, excepto en los casos en que el demandante no tenga domicilio fiscal en territorio nacional, ó se trate de empresas que formen parte del sistema financiero ó tengan el carácter de contratadora ó controlada en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en cuyo caso será competente de la Sala Regional, respecto de las resoluciones que dicten las autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción.

Los juicios que surjan con motivo de la ejecución de dichas resoluciones y demás cuestiones accesorias serán conocidos por la Sala Regional que tenga jurisdicción respecto a las referidas resoluciones.

Será competente para conocer de los juicios que se promuevan contra el requerimiento de pa

go de las garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros, la Sala en cuya circunscripción territorial, tenga su sede el domicilio fiscal del tercero requerido.

Las disposiciones en materia de competencia regiran en los casos en que las autoridades de las entidades federativas apliquen, por coordinación con las autoridades de la Federación ó por delegaciones de facultades, las leyes y las demás disposiciones fiscales federales.

Para los efectos de la esta Ley, se entiende por autoridad ordenadora, la que dicta u ordena la resolución impugnada ó trámite el procedimiento en que aquellas se pronuncie.

Art. 25.- Las Salas Regionales, conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones, sean de las materias previstas en los artículos anteriores como de la competencia de las mismas.

Por razones de territorio, en éstos casos será competente la Sala Regional con jurisdicción en la sede de la autoridad que dictó la resolución que se pretende nulificar.

Art. 26.- Cuando una Ley otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación, sin señalar el procedimiento a los alcances de la sentencia, se estará a lo que dispongan el Código Fiscal de la Federación y esta Ley.

Art. 27.- Las diligencias ó audiencias previstas por las leyes para ser practicadas por las Salas Regionales, serán públicas, salvo los casos en que la moral, el interés público ó la Ley exijan que sean secretas.

Art. 28.- Son también atribuciones de las Salas Regionales:

I.- Designar anualmente a su Presidente, - quien podrá ser reelecto, y

II.- Las demás que establezcan las leyes.

Art. 29.- Los presidentes de las Salas Regionales tendrán las siguientes atribuciones:

I.- Atender las correspondencia, autorizándola con su firma;

II.- Rendir los informes previos y justificadas, cuando se trate de actos y resoluciones de la Sala que constituyen el acto reclamado en los juicios de amparo.

III.- Nombrar, conceder licencias y en su caso remover a los empleados administrativos de la Sala.

IV.- Dictar las medidas que exijan el orden, buen funcionamiento y la disciplina de la Sala, exigir se guarde el respeto y consideración debidos, e imponer las correspondientes correcciones disciplinarias.

V.- Decretar las medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones de la Sala ó del Magistrado Instructor.

VI.- Realizar los actos administrativos ó jurídicos que no requieran la intervención de los otros dos magistrados de la Sala Superior ó del Presidente del tribunal.

VII.- Rendir oportunamente a la Sala Superior con la periodicidad que ésta acuerde, los informes sobre el funcionamiento de la sala regional y, al Presidente del tribunal, un informe anual de los labores de la sala Regional y de los principales precedentes dictados por ella, a fin de que prepare el informe que debe rendir a la citada Sala Superior.

CAPITULO V. Del Secretario General de Acuerdos, Oficial Mayor, Secretarios, Actuarios y Peritos.

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

I.- Dar entrada ó desechar la demanda ó la ampliación sino se ajusta a la ley.

II.- Tener por formulada la contestación ó la ampliación de la demanda ó desecharlas en su caso.

III.- Admitir ó rechazar la intervención del tercero.

IV.- Admitir ó desechar pruebas.

V.- Sobreseser los juicios antes de que se hubiere cerrado la instrucción en los casos de desistimiento del demandante ó de revocación de la resolución impugnada por el demandado.

VI.- Tramitar los incidentes, formular el proyecto de resolución y someterlo a la consideración de la Sala.

VII.- Dictar los acuerdos ó providencias de trámite necesarios, para correr la instrucción en el juicio.

VIII.- Formular el proyecto de sentencia de definitiva.

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

Art. 31.- Corresponde al Secretario General de Acuerdos:

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

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

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

IV.- Tramitar y firmar la correspondencia administrativa del Tribunal, que no corresponde al Presidente ó a las Salas regionales;

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

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

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

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

Art. 32.- Corresponde al Oficial Mayor:

I.- Formular el anteproyecto del presupuesto del Tribunal.

II.- Ejecutar las órdenes relacionadas con el ejercicio del presupuesto del Tribunal.

III.- Supervisar el funcionamiento del Archivo del tribunal.

IV.- Tramitar los movimientos de personal y vigilar el cumplimiento de las obligaciones laborales de los empleados administrativos.

V.- Controlar los bienes del Tribunal, mantener actualizado su inventario y vigilar su conservación.

VI.- Coordinar la prestación de los demás servicios administrativos necesarios, para el buen funcionamiento del Tribunal.

Art. 33.- Corresponde a los Secretarios de Magistrados de la Sala Superior:

I.- Auxiliar al magistrado al que estén adscritos, en la formulación de los proyectos de resoluciones que los encomiende;

II.- Suplir las faltas temporales del Secretario General de Acuerdos, conforme a las reglas que determine la Sala Superior.

III.- Desempeñar las demás atribuciones que las disposiciones legales les confieren.

Art. 34.- Corresponde a los Secretarios de las salas Regionales:

I.- Proyectar los autos y las resoluciones que les indique el Magistrado Instructor.

II.- Autorizar con su firma las actuaciones del Magistrado Instructor y de la Sala Regional.

III.- Efectuar las diligencias que les encomiende el magistrado Instructor, cuando éstas deban practicarse fuera del local de la Sala.

IV.- (derogado).

V.- (derogado).

VI.- Proyectar las sentencias y engrosarlas en su caso, conforme a los razonamientos jurídicos de los Magistrados.

VII.- Expedir certificados de las constancias que obren en los expedientes de la Sala, a que estén adscritos.

VIII.- Los demás que señalen las disposiciones legales aplicables.

Art. 35.- Corresponde a los actuarios:

I.- Notificar, en el tiempo y forma prescritos por la Ley, las resoluciones recaídas en los expedientes que para el efecto les sean turnados.

II.- Practicar las diligencias que les encomienda el magistrado instructor ó la Sala.

III.- Las demás que señalen las leyes ó el Reglamento Interior.

Art. 36.- Corresponde a los peritos:

I.- Rendir dictamen en los casos en que -- fueren designados peritos en rebeldía ó -- terceros en discordia.

II.- Asesorar a los magistrados del Tribunal, cuando éstos lo soliciten, en las -- cuestiones técnicas que se susciten en los litigios.

CAPITULO VI. De las Vacaciones y Guardias.

Art. 37.- El personal del tribunal, tendrá cada año, dos períodos de vacaciones de -- diez días hábiles cada uno, en fechas que -- deberán coincidir con las que se fijan pa -- ra los trabajadores del Poder Ejecutivo Fe -- deral.

Se suspenderán las labores los días que el calendario señale, para los trabajadores - al servicio de los Poderes de la Unión ó - cuando lo acuerde la Sala Superior.

Antes de iniciar un período de vacaciones -- cada Sala designará magistrado para que -- provea y despacho durante el receso, los - asuntos de trámite y dicte resoluciones de notoria urgencia que no correspondan en de finitiva a la Sala Superior, ó a las Salas Regionales. Se dejará, asimismo, la guardia de secretarios, actuarios, peritos y - personal administrativo que sea necesar -- rio..."12).

Una vez hecha la transcripción de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se desprende de la misma, que en ella tampoco se contemplan facultades para determinar que el Tribunal puede obrar conforme a un Tribunal de plena jurisdicción, por lo que consideramos que en el momento que al Tribunal, le

otorguen tanto en las leyes sustantivas como en las procedimentales, plena jurisdicción; la Ley Orgánica, también deberá ser modificada, para que esté acorde con las supuestas reformas antes indicadas; es decir tendrá entre otras cosas que apuntaremos más adelante, especificar en el mismo respecto a las atribuciones del personal profesional que lo conforma, sus actuaciones para llevar a cabo la ejecución de las sentencias que emite el propio Tribunal Fiscal.

* * *

C A P I T U L O I V .

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FISCAL.

- 1.- Contencioso de la anulación..... 115

- 2.- Contencioso de la Plena Jurisdicción..... 121

- 3.- Diferencia entre el Contencioso de Anulación
y el de Plena Jurisdicción, y por ende donde
se ubican las sentencias que emite el Tribu-
nal Fiscal de la Federación.....123

1.- Contencioso de la anulación.

Es importante apuntar que la naturaleza jurídica del procedimiento que se desarrollo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es simplemente, la de un contencioso de anulación y no de plena jurisdicción, entendiendo por éste tanto al concepto procesalista, que considera que un tribunal de plena jurisdicción es aquél que puede hacer ejecutar sus sentencias, como al concepto que de la plena jurisdicción se maneja en el ámbito administrativo, en el sentido de que el tribunal dotado de ella, puede tomar el lugar de la autoridad y dictar en su sentencia la resolución que en Derecho proceda, resolución que no solo anula la dictada por la autoridad, sino que toma el lugar de la dictada por ésta produciendo todos -- los efectos jurídicos inherentes a la misma.

Así las cosas, debe señalarse que el Tribunal Fiscal, no puede sustituirse por la autoridad administrativa, ni dictar resoluciones que solo a ellas corresponde, de conformidad con la naturaleza jurídica que le imprimió la Ley que le dió vida. En efecto, el juicio de anulación, tal y como se estableció

en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, señala:

" El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación... el Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad ó la de declarar la nulidad de los actos ó procedimientos."- 1).

De donde se desprende que siendo el Tribunal Fiscal, un órgano jurisdiccional de naturaleza especial, -- que lo determina como un contencioso de anulación, se -- otorga una relativa plena jurisdicción en el artículo 58 de la Ley de Justicia Fiscal, que al efecto establece:

" Artículo 58.- Cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el -- procedimiento ó a reconocer la ineficacia del acto en los casos de la fracción VII del artículo 14, - indicará de manera concreta en que sentido debe -- dictarse su nueva resolución la autoridad fiscal, - entretanto que ésta no se pronuncie, continuará en vigor la suspensión del procedimiento administrativo que haya sido decretado dentro del juicio." 2).

No obstante lo transcrito, en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se subraya que el contencioso que dicha Ley regula es el de anulación; por -- otra parte, desde que se deroga la Ley antes señalada, -- por el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre_ de 1938, no existe en Derecho positivo ningún precepto -- que determine la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal,

1).- LEY DE JUSTICIA FISCAL, exposición de Motivos, Diario Oficial de la Federación, de 31 de agosto de 1936, pág. 3.

2).- Idem (1), pág. 11.

incluso la misma Ley no la determina, en ninguno de sus preceptos, sino que fue en la exposición de motivos en donde se le atribuyó tal carácter; sin embargo, en el transcurso de su actividad, ha venido a resultarle insuiciente tal caracterfstica, pues como es de notarse, - ya desde su nacimiento el Tribunal, tiene facultades -- que son propias de un contencioso de Plena Jurisdicción, pues lo anterior, se desprende de la transcripción del artículo 58 de la Ley Fiscal, situación que no va de -- acorde con lo que se declara, para un estricto contencioso de anulación, y por si ésto fuera poco, en la actualidad, en reiteradas ocasiones se afirma que la naturaleza del Tribunal Fiscal, sigue siendo la misma, situación con la que no podemos comulgar, pues en nuestro criterio, el Tribunal, goza en la actualidad de facultades que casi se asemejan a las de un Tribunal de Plena Jurisdicción.

Por otra parte, en el mismo, no ha existido un criterio definido de si el Tribunal Fiscal, tiene ó no competencia para señalar la actitud que deben adoptar -- las autoridades fiscales para cumplimentar una sentencia; por lo que si una autoridad administrativa que dictó una determinación que ha sido nulificada por el Tribu

nal, tiene duda acerca de la forma de cumplimentar el fallo emitido, deberá dirigirse a su superior inmediato, en solicitud de instrucciones y no al Tribunal Fiscal de la Federación, en busca de las mismas, pues el Tribunal por ausencia de los preceptos legales, no puede sustituirse a la autoridad administrativa y emitir resoluciones que solo a ellas competen.

No obstante lo expuesto en la misma Ley de Justicia Fiscal, existe la contradicción de la naturaleza -- que le imprime al Tribunal, pues mientras que en Francia el contencioso de anulación únicamente podría anular ó no el acto de autoridad, al trasladar dicho contencioso al Derecho nacional, la Ley que lo estatuye y lo contempla dispone en su artículo 58, facultades tales como las que se exigen para catalogarlo como un Tribunal de plena jurisdicción.

El Tribunal Fiscal de la Federación, nació como una institución jurídica que saludablemente iba a dirimir los conflictos entre la administración pública federal y los particulares, en un inicio circunscrita a la materia tributaria, existiendo una contradicción de la naturaleza de las funciones y de los poderes del mis

mo, pues desde su nacimiento trata de imitar al contencioso de anulación francés, en la realidad supera y desborda las facultades de dicho contencioso; teniendo en la actualidad, facultades que en algunos casos llegan a ser propias del Contencioso de Plena Jurisdicción, con grandes deficiencias; por lo que nos atrevemos a decir que el Tribunal Fiscal, es un contencioso sui generis, que sin ser un contencioso de anulación como el de las características del francés, no llega a ser un contencioso de plena jurisdicción.

En el primer número extraordinario de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, el Licenciado Alfonso Cortina Gutiérrez, Magistrado fundador del Tribunal Fiscal de la Federación, 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 oficial del procedimiento tributario, el desarrollo de una operación administrativa, y sobre otras resoluciones del mismo tipo (pensiones, contratos administrativos).

b).- No se compagina con el recurso por exceso de poder el que conforme a la Ley del Tribunal, en los casos especiales, debe dar indicaciones sobre la

nueva resolución, ésto se desprende de las siguientes disposiciones:

Artículo 58, de la Ley de Justicia Fiscal, - indicará de manera concreta en que sentido debe dictar su nueva resolución de 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 la Federación de 1967; indicará los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal.

Eso 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 de -- Plena Jurisdicción." 3).

De lo transcrito, podemos concluir, que la naturaleza del juicio que se agota ante el Tribunal Fiscal de la Federación, debe ser objeto de revisión y reforma, -- pues en la actualidad sus resoluciones revisten características que lo colocan entre un Tribunal de mera anulación, ya que por una parte lo limitan en su actuar, y -- por otra se le faculta, sin embargo, la misma, está impregnada de deficiencias lógico-jurídicas.

3).- LOMELI Corezo Margarita, "ESTUDIOS FISCALES", 1a. Edición, Tribunal Fiscal de la Federación, Departamento de Publicaciones, - México, 1984, Pags. 131 y 132.

2.- Contencioso de la Plena Jurisdicción.

A este contencioso se le conoce en Francia, como el contencioso ordinario y esencialmente consiste en un reconocimiento jurisdiccional de un derecho violado y la reparación de esa violación por la reforma del acto que lo vulnera.

El Juez que conoce del recurso de Plena Jurisdicción en primera instancia es el Juez del Derecho común, bajo la apelación ante el Consejo de Estado, y una vez que constata la existencia y la violación del Derecho -- subjetivo, y se afirma que el contencioso de Plena Jurisdicción es tal porque protege un derecho subjetivo del contribuyente, procede a dictar su resolución en la cual no solo anula el acto administrativo impugnado, sino que al dictar su resolución condena a su emisor, a quien - obliga a que respete latu sensu el derecho subjetivo reclamado, e inclusive, puede reformar ó substituir el acto administrativo impugnado, produciendo solo efectos de cosa juzgada entre las partes.

La legitimación activa, en este contencioso, se cumple, invocando un derecho subjetivo violado, y se conoce también como contencioso de fondo por estimar que - constituye las decisiones por las cuales la jurisdicción

administrativa juzga el fondo de las demandas suscitadas por los actos administrativos.

El juez que conoce de este contencioso tiene las más amplias facultades, por lo que puede llegar - incluso a condenar a la Administración a cubrir indemnización por daños y perjuicios; es decir, se reconoce plenamente al Juez potestades de reforma a diferencia del Contencioso de anulación, el cual se considera en este orden subsidiario ó extraordinario.

**3.- Diferencia entre el Contencioso de Anulación y el -
de Plena Jurisdicción, y por ende donde se ubican -
las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la -
Federación.**

Una de las características distintivas del Tri-
bunal Fiscal de la Federación, desde su nacimiento, ha
sido el de que constituye un Tribunal Contencioso de -
Anulación, opuesto a lo que en teoría se conoce como -
Tribunales de Plena Jurisdicción.

La diferencia entre el Contencioso de Anulación
y el Contencioso de Plena Jurisdicción, conforme al De-
recho Administrativo Francés, en el cual se apoyara la_
Ley de Justicia Fiscal, creadora del máximo organismo -
fiscal en nuestro país, la podemos encontrar en el obje-
to y en los medios jurídicos de cada una de estas cla-
ses de contencioso.

La finalidad en el Contencioso de Anulación, -
es la simple anulación de una resolución ó un acto uni-
lateral administrativo, en tanto que la anulación en el
contencioso de Plena Jurisdicción recae sobre toda espe-
cie de actos administrativos, como la anulación de un -
contrato, ó la elección de candidatos a cargos públicos;
teniendo por objeto no solamente la simple anulación --

del acto administrativo, sino la condenación pecuniaria del Estado, ó la proclamación del candidato que se pretende ganó las elecciones, etc. Por lo que respecta a los medios de derecho invocados, el contencioso de anulación viene a ser un Contencioso de legalidad, toda vez que es el medio a través del cual se analiza la legalidad de la decisión impugnada, y la anulación de dicha decisión deriva, en todos los casos, del reconocimiento que el Juzgador haga de la ilegalidad de la decisión combatida, en tanto que en el Contencioso de Plena Jurisdicción se pueden invocar no solamente agravios de derecho, como la ilegalidad, sino agravios de hechos que tengan trascendencia jurídica como:

" ... la violación de un contrato, ó bien la falta en el servicio, como causa de responsabilidad de la Administración Pública..."⁴⁾.

Una tercera diferencia entre estas dos clases de Contencioso, y la que más importa para nuestro estudio, por ser la que mas ha trascendido en la naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación, es la que deriva de los efectos de la acción de nulidad intentada, ya que mientras que en una acción de simple anulación, la sentencia recaída tendrá como único efecto declarar la nulidad del acto administrativo, por su ilegalidad, co---

4).- VEDEL Georges, "DROIT ADMINISTRATIF", Editorial Universitaires de Franco, París, Franco, 1984, Pág. 588.

respondiendo a la Administración Pública la reposición de dicho acto; en una acción de plena jurisdicción la - sentencia que recaiga, en caso de proceder la acción -- ejercitada, será de condenación de la administración, o bien de emisión de un acto que sustituya al impugnado, - siendo todo lo anterior lo que llevó a afirmar al Magis- trado Alfonso Cortina Gutiérrez que:

"... en tanto que el Contencioso de anulación es conocido como Contencioso objetivo, por consti- tuir "un procedimiento abstracto de control de - la legalidad de los actos administrativos; al de plena jurisdicción, en cambio, al tener como ob- jeto esencial determinar los derechos que les -- partes aleguen en el juicio, debe considerarse - como un Contencioso subjetivo..." 5).

Sin embargo, a pesar de la distinción que de los_ dos clásicos contenciosos del Derecho Francés, hemos lle- vado a efecto, para estar en aptitudes de señalar a cual - de los dos sistemas, encuadra o se asemeja el del Tribu- nal Fiscal de la Federación, concluimos que el mismo, no_ respeto desde sus orígenes, la nitidez, de las caracterís- ticas de la división aludida, pues si bien, se le dió una naturaleza que coincidió con el contencioso de simple --- anulación, en cuanto a su objetivo, y a los medios jurídi- cos, que vendrían siendo los agravios que se podían argu-

5).- CORTINA Gutiérrez Alfonso, "CIENCIA FINANCIERA Y DERECHO TRI- BUTARIO, Volumen I, Editorial, Tribunal Fiscal de la Federa- ción, Colección de estudios Jurídicos, México, 1982, Pág. 213.

mentar, limitándolos al estudio de la legalidad de los actos de autoridades Fiscales, en torno a los efectos de sus sentencias, existieron desde sus comienzos ciertos aspectos que rebasaban la teoría de la simple anulación.

* * *

C A P I T U L O V.**SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.**

1.-	Noción General de Sentencias.....	128
1.1.-	Definición de Sentencia.....	128
1.2.-	Naturaleza Jurídica de la Sentencia.....	130
1.3.-	Requisitos Formales y Materiales de la - Sentencia.....	132
1.4.-	Clasificación de las Sentencias.....	134
1.5.-	El Objeto de la Sentencia.....	136
2.-	Clases de Sentencias que dicta el Tribunal Fis- cal de la Federación.....	138
3.-	Efectos de las Sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación.....	149
4.-	Cumplimiento a las Sentencias que dicta el Tribu- nal Fiscal de la Federación.....	163

1.- **Noción General de Sentencias.**

Es indispensable realizar un suscinto análisis_ de lo que es una sentencia, para ese efecto, realizaremos el estudio de su concepto, de su naturaleza jurídica, de sus requisitos formales y materiales, de su clasificación y de su objeto.

1.1.- **Definición de Sentencia.**

En las Siete partidas la definen de la siguiente_ manera:

"La decisión legítima del juez sobre la causa - controvertida en su tribunal. (ley 1a., tit. 22 part. 3a.,) 1).

Escrache comenta la definición y dice que se llama así porque la palabra sentencia procede del vocablo - latino sentiendo, ya que el juez declara lo que siente, - según lo que resulta del proceso.

La definición que nos dan Manresa y Navarro, es_ la siguiente:

1).- PALLARES Eduardo, "DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL.", 9a. edición, Editorial Porrúa, S.A.- México, 1976, pág. 720.

" es el acto solemne que pone fin a la contienda judicial, decidiendo sobre las pretensiones que han sido objeto de pleito." 2).

Para el tratadista Becerra Bautista, la sentencia es:

"La resolución del órgano jurisdiccional que derime, con fuerza vinculativa una controversia entre partes." 3).

Humberto Briseño Sierra, nos define a la sentencia de la siguiente manera:

" La sentencia es el acto del juzgador que tiene la mayor trascendencia, no solo porque se va hacia el exterior del proceso, sino -- porque recoge de estos los actos de eficacia y de eficiencia, para dejar resuelto el litigio." 4).

El mismo Humberto Briseño Sierra, nos define de la siguiente manera las sentencias provenientes del Tribunal Fiscal de la Federación:

"Es la resolución de un tercero imparcial sobre un debate formado precisamente entre partes interesadas, y que en lo administrativo, el debate se sustenta sobre un desacuerdo por la aplicación de una regla de derecho administrativo." 5).

- 2).- MARGAIN Manatou Emilio, "DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACION O DE ILEGITIMIDAD", 3a. edición, Editorial U.A.S.L.P. México, 1980, pág. 145.
- 3).- BECERRA Bautista José, " LA SENTENCIA NATURALEZA Y ALCANCES, TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION", 1a. edición, editorial Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, pág. 556.
- 4).- idem. pág. 627.
- 5).- BRISEÑO Sierra Humberto, "DERECHO PROCESAL FISCAL", 2a. edición editorial Cárdenas editor y Distribuidor, México, 1975, pág. -- 244.

Como es de observarse de las transcripciones anteriores, se desprende que entre los juristas hay conformidad, en que la sentencia es un acto jurisdiccional por medio del cual el Juez, decide la cuestión principal, ventilada en el juicio ó algunas de carácter material ó procesal que hayan surgido durante la tramitación del mismo.

1.2.- Naturaleza Jurídica de la Sentencia.

Respecto a la naturaleza jurídica de las sentencias, podemos señalar, la terminación de la actividad de las partes dentro del proceso, es decir, que después de plantear las partes al tribunal los puntos sobre los que versa su controversia, acreditar los hechos, las pruebas idóneas y demostrar la aplicabilidad de la norma abstracta por ellos invocada, al caso concreto, han entonces agotado su actividad; para lograr un fin que es la prestación de la actividad jurisdiccional, para que sea el Estado el que declare los intereses protegidos por el derecho objetivo, luego entonces surge para el Estado la obligación de realizar el acto en que concentra su función jurisdiccional, que se traduce en la sentencia.

La sentencia en términos generales, es la resolución del órgano jurisdiccional que dirime, con fuerza -- vinculativa, una controversia entre partes. El carácter definitivo de la sentencia, proviene de su naturaleza jurídica, es decir, una sentencia será definitiva, una vez que el Tribunal la dicta, pues la posibilidad de modificarla proviene de un elemento externo que es su impugnabilidad.

Couture, al estudiar la sentencia, nos señala que la misma debe ser analizada desde tres puntos, como hecho como acto y como documento. Como hecho, la sentencia es un hecho humano, un objeto jurídico nuevo, y que no -- existía antes de su realización. Como acto, resulta de los agentes que emiten el hecho que decide la controversia a ellos sometida para su conocimiento, el tratadista Eduardo Pallares, considera que esta separación constituye una sutileza sin trascendencia, pues el acto es al -- mismo tiempo hecho jurídico, que no es posible dividirlo sin desnaturalizarlo.

Podemos señalar que es la operación mental, el -- raciocinio del juez, para llegar a lo que se considera -- la génesis lógica de la sentencia.

Por último como documento, diremos que es la pieza escrita, proveniente del Tribunal, en la que se contiene el texto de la decisión emitida por dicho Tribunal.

1.3.- Requisitos Formales y Materiales de la Sentencia.

Toda sentencia debe forzosamente, satisfacer requisitos de forma y de fondo; los requisitos formales, son aquellos requisitos de formación ó estructura. La estructura de toda sentencia presente cuatro grandes secciones:

1.- EL PREAMBULO O IDENTIFICACION.- En él deben variarse todos aquellos datos que sirvan para identificar plenamente el asunto.

2.- RESULTADOS O NARRACION.- Son las consideraciones de tipo histórico descriptivo; en las cuales se relatan en forma cronológica los antecedentes del asunto, refiriendo a la posición de cada una de las partes, sus argumentaciones, las pruebas ofrecidas, es decir es la exposición de los hechos acontecidos durante el procedimiento, ó sea la síntesis de los puntos a través de la demanda, contestación, los medios de prueba ofrecidos y desahogos por cada parte, los problemas jurídicos planteados y las incidencias que van a ser materia de la re-

solución.

3.- **CONSIDERANDOS.**- Se trata de la parte medular - de la sentencia, ya que es aquí donde el Juez llega a - las conclusiones, resultado del análisis y de la con-- frontación hecha entre las pretensiones del actor y las resistencias del demandado, valiéndose para ello de todas las pruebas vertidas por las partes, la aplicación_ de la norma abstracta a las situaciones de hecho plan-- teadas por las partes.

4.- **PUNTOS RESOLUTIVOS.**- Es aquí donde en forma -- muy concreta se precisa el sentido de la resolución; si ésta es favorable al actor ó al demandado, si existe -- condena y cuál es ésta, se precisa también el plazo pa-- ra su cumplimiento, es la conclusión lógica que resuel-- ve la motivación de la sentencia, con base en su parte_ narrativa.

Los requisitos materiales ó de fondo, son los - aspectos esenciales de contenido que toda sentencia de-- be tener, que son de acuerdo con De Pina y Castillo, -- congruencia, motivación y exhaustividad.

Congruencia, se refiere a la relación ó corres-- pondencia que debe existir entre lo aducido por las par_

tes y lo considerado ó resuelto por el tribunal.

Motivación, hace referencia a la obligación que -- tiene toda autoridad de expresar claramente las razones y fundamentos de su resolución; ésto tiene fuerza constitucional al consagrarse así por el Artículo 16 .

Exhaustividad, este requisito es consecuencia de los anteriores, se refiere a que el juzgador debe resolver respecto de todas las cuestiones planteadas por las partes, y solo sobre éstas, Analizando todos y cada uno de los medios de prueba ofrecidas por éstas.

1.4.- Clasificación de las Sentencias.

Se ha venido clasificando a las sentencias en declarativas, constitutivas y de condena; aunque la misma no ha sido admitida en forma unánime por la doctrina. - Eduardo Pallares, incluye a las preservativas y otros - en determinativas, otros las reducen ó combinan, el Código Federal de Procedimientos Civiles, solo habla de - la primeramente nombrada.

La sentencia declarativa, es la que se limita a reconocer ó 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 de clarativas que tienden precisamente a clarificar un estado de incertidumbre derivado de la norma jurídica o de su aplicación.

La sentencia constitutiva; jurídicamente significa crear, modificar o extinguir relaciones de derecho, lo que hace que el derecho surja como norma positiva, se transforma o desaparece; así en el Derecho Civil podemos decir del divorcio, en el cual la resolución va hacia el pasado y altera o destruye lo realizado, debemos aclarar que no es el juzgador el que origina o crea las razones de la modificación, pero sí es quien la lleva a cabo y es con la sentencia constitutiva con la que se presenta la alteración en forma material. Así tenemos que estas sentencias producen el efecto inmediato de crear, modificar o extinguir una relación contradicha, creando situaciones jurídicas nuevas derivadas de la sentencia, lo que produce cosa juzgada; esto acontece o bien cuando no existe norma abstracta aplicable, y es el juez el que crea el derecho a través de la sentencia, o bien, cuando a consecuencia del fallo, se crean estados jurídicos diversos a los existentes antes del juicio.

En las sentencias constitutivas, no es el juzgador quien dá ó quita el valor de las resoluciones jurídicas, sino que son las circunstancias jurídicas las -- que establecen los hechos cuya adecuación al tipo legal producen validez ó invalidez de la relación concreta en el acto jurídico atacado.

La sentencia de condena, es la resolución que impone una prestación a cargo del vencido, ésta prestación proviene, no de la voluntad del juzgador ni como consecuencia del proceso, sino que resulta de la aplicación de la norma al caso concreto; éstas se clasifican en tres tipos: de dar, de hacer y de no hacer, en todas ellas se finca una prestación a cargo del vencido; en las de dar hay una transmisión de bienes; en las de hacer, una realización de obra y en las de no hacer una abstención; siendo la de condena de dar, la única susceptible de realización coactiva, pues las otras dos, en caso de incumplimiento voluntario, se resuelven en indemnización de cantidad líquida que puede ser objeto de ejecución.

1.5.- El Objeto de la Sentencia.

Podríamos decir que el objeto de la sentencia es 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 re solución de la autoridad administrativa, frente a la -- pretensión opuesta del particular, es lo que motiva al _ proceso fiscal, en el cual el Magistrado tercero imparcial juzga los dos puntos de vista, y de entre ellos, - obtiene una resolución.

Se trata de un acto imperativo, pues la senten-- cia no puede quedar al albedrío de las partes, si esto_ no fuera así, el Magistrado, sería un simple mediador, un amigable componedor, un asesor, dejando de ser una - autoridad, cuya función primordial es imponer el dere-- cho a las partes en contienda.

2.- Clases de Sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación.

En primer término, es importante señalar que si al Tribunal Fiscal, se le han atribuido facultades de anulación, ó de ilegitimidad, entonces que clases de sentencias emiten sus Salas; ¿ Son declarativas ó de condena?. La anterior pregunta, ha quedado precisada en el punto 1.4, del presente capítulo, por lo que únicamente, nos limitaremos a señalar las principales diferencias doctrinarias entre la sentencia declarativa y la sentencia de condena y que para el jurista Margamán Manautol son las siguientes:

" La sentencia declarativa produce el efecto de determinar el Derecho; la sentencia de condena, además de este efecto, produce también el efecto de constituir título para la realización forzosa de la resolución declarativa.

En la sentencia declarativa, la pretensión del actor, si es procedente, sólo se refuta como -- existente; en la sentencia de condena se declara en forma expresa cómo deben satisfacerse dichas pretensiones.

La sentencia declarativa afirma un Derecho a la pretensión; la sentencia de condena comprueba un Derecho, además debe ser también satisfecho. La sentencia declarativa afirma solo el Derecho, la sentencia de condena, afirma que este Derecho debe ser cumplido ó satisfecho.

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

La sentencia declarativa es un puro juicio lógico, la sentencia de condena es un juicio lógico más un acto de voluntad." 6).

De las anteriores diferencias y de conformidad con la posición que se ha venido afirmando, en el sentido de que el Tribunal Fiscal, dicta sentencias que en algunos casos tienen características de ser de anulación y en otros casos, alcanzan los elementos esenciales de un Contencioso de Plena Jurisdicción, es necesario concluir que el Tribunal Fiscal, dicta sentencias que en algunos casos son declarativas, y en otros las resoluciones llegan a tener algunos elementos de las sentencias de condena.

El Tribunal Fiscal, los Juzgados de Distrito y la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han reiterado en forma sistemática, que el Tribunal Fiscal, emite únicamente sentencias declarativas, al respecto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que:

" 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 constitutivos 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 sino que se deje expedito el derecho de las autoridades fiscales para llevar a cabo su propia determinación." 7).

Estamos en desacuerdo con lo que sostiene la Segun

7).- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, en tesis ejecutorias 1917-1975, de la Segunda Sala, Tercera Parte, pág. 501.

da Sala de la Suprema Corte, en razón de que existen casos específicos en que las resoluciones del Tribunal Fiscal, constituyen verdaderos pronunciamientos de condena, como el que deriva de la sentencia, que favorece la pretensión del particular a la devolución de un pago indebido, pues si bien en el caso en comento, no se deriva una realización forzosa, si establece el pago, como único medio para la realización de la pretensión del actor, es por lo que afirmamos que en la actualidad no todas las sentencias que dicta el Tribunal son declarativas, de esto se ha insistido a lo largo del presente trabajo, en la necesidad de adecuar la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal, otorgándole la facultad de Plena Jurisdicción, para que su naturaleza, estuviera acorde con la realidad -- que de hecho se vive en la actualidad.

Por otra parte, aceptando sin conceder que todas -- las sentencias que dicta el Tribunal, tuvieran el carácter de declarativas, habría que precisar ¿Qué efecto ejecutivo tienen las sentencias declarativas?. Para ello es relevante señalar lo que Briseño nos comenta:

" Es importante insistir en que el efecto ejecutivo no se liga siempre ni forzosamente con la sentencia. La posibilidad de alcanzar la intervención coactiva de los órganos estatales, está condicionada por la clase de fallo que se emita y -- por la naturaleza de la relación que se disputa. --

Cuando esta relación es tributaria, una de las partes en contienda es el Estado, sea que se le considere directamente ó por sus órganos de legitimación. Si la ejecución depende de la índole de las relaciones litigiosas, resulta fácil entender que el Estado, como sujeto pasivo u obligado no puede ser coaccionado, entre otras razones, porque los órganos de ejecución son su monopolio y, si en alguna hipótesis se pudiera creer en la realización forzada de sus deberes, tendría que reconocerse -- que ha sido el mismo Estado quien ha aceptado cumplir." 8).

Ahora bien, si la sentencia declarativa, se limita a declarar la voluntad concreta de la Ley, cuando el sujeto pasivo u obligado es el gobernado, el problema en realidad, no existe, pues en este caso, se deja dispuesto el camino, para que la autoridad lleve a cabo su propia determinación y de conformidad con sus facultades; lo discutible existe cuando el sujeto pasivo u obligado es el Estado, dejándose a su arbitrio respetar ó no la sentencia, y que no debe olvidar que el Estado es el encargado de aplicar el Derecho, es el primer obligado a respetarlo.

Por su parte el tratadista Jesús González Pérez, afirma al respecto lo siguiente:

8).- Db. cit., (129), pág. 247.

" Sin embargo la ciencia del Derecho Administrativo, se ha venido esforzando por articular medios eficaces, que a veces, ha conseguido implantar en normas jurídico-positivas. Más estos medios, aparentemente eficaces, no sirven absolutamente para nada cuando existe una decidida actitud del titular del órgano administrativo de no ejecutar el fallo. Por eso, en definitiva, los tratados y manuales, después de estudiar toda esa gama de medidas, tienen que acabar por reconocer que el cumplimiento de las sentencias depende de la moralidad política y educación ciudadana de los funcionarios públicos."9).

Una vez establecidas las clases de sentencias que dicta el Tribunal Fiscal, analizaremos el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación:

- " ART. 239.- 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 doliendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales."10).

Por lo que respecta al primero de los casos, relativo al reconocimiento que haga el Tribunal de la legalidad de la resolución impugnada, es importante subrayar, que el mismo entraña la aprobación del órgano jurisdiccional, en el sentido de que el acto o procedi---

9).- GONZALEZ Pérez Jesús, "INEJECUCION DE LAS SENTENCIAS ADMINISTRATIVAS", 2a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, pág. 433.

10).- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, vigente.

miento administrativo sujeto a juicio, han sido dictados conforme a Derecho, en relación con los agravios intentados por la parte actora, los cuales han carecido de procedencia y relevancia jurídica suficientes para declarar la ilegalidad de los mismos, es importante destacar que el Tribunal, solo puede resolver de conformidad a la litis planteada, misma que se integra de la resolución ó procedimiento impugnado, la demanda de nulidad y la contestación de la misma, por parte de la autoridad señalada como demandada en el juicio.

Al reconocer la legalidad de la resolución combatida, lo que se hace es dejar dispuesto el camino para que la autoridad lleve a cabo su propia determinación, esto es, si el particular ni intenta la vía del juicio de garantías, pues en este caso, el efecto de la sentencia quedaría pendiente hasta que la última autoridad -- competente dictara resolución firme conforme a Derecho. A mayor abundamiento la jurisprudencia nos señala lo siguiente:

" 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 -- derecho, sino únicamente declarativas, cuando -- una Sala de ese Tribunal pronuncia sentencia -- conociendo la validez de la resolución ante -- ella impugnada, no se ejecuta dicha sentencia -- sino que se deja expedito el derecho de las au-

toridades fiscales para llevar a cabo su propia determinación." 11).

En el segundo caso, cuando el Tribunal dicta sentencia declarando la nulidad de la resolución impugnada en el juicio de nulidad, es de subrayarse, que el acto administrativo no ha sido dictado conforme a Derecho, ó bien, que el procedimiento administrativo ha estado viciado de nulidad. En el caso, se han actualizado las fracciones I ó IV, de las causales de anulación, establecidas en el artículo 238, del Código Fiscal Tributario, -- que dispone:

"Artículo 238.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestra alguna de las siguientes causales.

I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado ó tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II.- Omisión de los requisitos formales exigidos en leyes, que afecte las defensas del particular, inclusive la ausencia de fundamentación ó motivación en su caso.

III.- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular.

IV.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos ó se apreciaron en forma equivocada, ó bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas ó 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." 12).

11).- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, Segunda Sala, Tercera Parte, pág. 507.

12).- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, vigente.

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. Sirva de ejemplo la siguiente tesis:

"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL.- DEBEN DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA DE UNA RESOLUCION QUE SE BASE EN UNA ACTA QUE NO REUNA LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES.- ACTAS DE INSPECCION QUE CARECEN DE REQUISITOS CONSTITUCIONALES.- IMPLICAN VIOLACIONES DE FONDO.- El hecho de que un acta de inspección no reúna los requisitos constitucionales no constituye una violación procesal sino una violación de fondo, ya que la apreciación que hace una sala sobre el valor del acta teniendo en cuenta la falta de los mencionados requisitos es una cuestión de apreciación de pruebas, ó sea de fondo, y no simplemente de procedimiento que llevarlo a la reposición de éste, la cual, por otra parte, no sería posible en virtud de que en la nueva vista no podrían reproducirse las mismas circunstancias que se encontraron en la primera diligencia; por tanto la nulidad que se dicta debe ser lisa y llana." 13).

Por otra parte, en el caso de la tercera fracción del artículo en comento, cuando se declara la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, es necesario señalar las siguientes cuestiones:

13).- REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, Año XXXV, 1er., Trimestre de 1971, pág. 101.

Primero, apuntar que la ley establece, facultades que se atribuyen a un Contencioso de Plena Jurisdicción - al disponer: "debiendo precisar con claridad la forma y -- términos en que la autoridad debe cumplirla"; lo que significa que el Tribunal, es el que da instrucciones a las_ autoridades de como dictar la nueva resolución, lo cual - no va acorde con un Contencioso de Anulación.

Segundo, el Tribunal, al dictar las sentencias para efectos substituye, a la autoridad fiscal, lo que tampoco es conforme con lo que originalmente se le atribuyó al Tribunal, como un órgano jurisdiccional de simple anulación.

Por otra parte, como el Tribunal, es un órgano que no cuenta con la naturaleza de Plena Jurisdicción, sino - de Anulación, al declarar la nulidad para efectos, deja - al libre arbitrio de la autoridad, qué actitud debe de tomar para cumplir el fallo, recordemos que el Tribunal, carece de competencia para conocer controversias sobre la - ejecución de sus fallos, y así tenemos que:

"EJECUCION DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL.- EL MISMO NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE ELLAS.- EI 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 to

do caso, el demandante debió acudir al juicio - de garantías para obtener la correcta ejecución de una sentencia dictada por una Sala del Tribunal Fiscal." 14).

Si al Tribunal Fiscal, se le otorgarán por ministerio de Ley, características de ser un órgano de Plena Jurisdicción tendría facultades para revocar, modificar ó reformar ya sea parcialmente ó en forma total el acto ó procedimiento administrativo impugnado, es decir, existiendo la posibilidad jurídica de que sea el mismo Tribunal el que modifique el acto.

Por otra parte, en algunos casos, las autoridades no cumplen adecuada y sustancialmente con las indicaciones que se vierten en una sentencia para efectos, dejando al particular, únicamente con la posibilidad jurídica de agotar el juicio de garantías, para lograr el cumplimiento, y por ende gastar aún más al particular vencedor en la contienda y por otra parte a la maquinaria judicial, que ya de por sí cuenta con una enorme carga de trabajo, para atender y resolver, caprichos de la autoridad, a nuestro muy personal punto de vista el más afectado es el particular, pues significa para él una carga excesiva, ya que se le obliga a iniciar un nuevo juicio, para hacer valer dere

14).- REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, AÑO XXIV, 2o., Tomo I, número de 1960, Queja No. 3206/57, resuelta el 22-III-1961, pág. 198.

chos que ya le fueron reconocidos en sentencia firme, -
por Tribunal competente.

3.- Efectos de las Sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación.

Ya la Ley de Justicia Fiscal en 1936, contemplaba en su artículo 56, las causales de anulación de una resolución ó de un procedimiento administrativo, mismas causales que intrínsecamente, coinciden con las establecidas en el Contencioso de Anulación Francés, estas ideas se trasladaron al Código Fiscal de la Federación, que derogó a la Ley de Justicia Fiscal, por disposición expresa del artículo 2o., transitorio del Código antes mencionado, en él se fijan las mismas causales de anulación de las resoluciones administrativas, las que permanecen intactas hasta la reforma que sufrió el Código Fiscal de 1952, y así sucesivamente el Código Fiscal de la Federación, fue modificándose hasta quedar de la siguiente manera:

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

I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado ó tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II.- Omisión de los requisitos formales exigidos -- por las leyes, que afecte las defensas del particular y trasciendo al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación ó 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 le motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención a las disposiciones aplicadas ó dejó de aplicar las debidas

V.- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no correspondan a los fines para los cuales la Ley confiere dichas facultades." 15).

Parte importante es para la presente tesis, señalar si a nuestro juicio es jurídicamente correcto dictar una -- sentencia para efectos, en los supuestos que establece la -- Ley; para esclarecer este propósito, pasemos a continua---- ción a realizar un análisis de las causales de anulación -- transcritas, y así poder determinar, si en ellas es proce-- dente resolver para un determinado efecto.

La fracción I, del artículo en estudio, nos señala la primera causal de anulación, consistente en la incomp-- tencia del funcionario que haya dictado, ordenado ó tramita-- do el procedimiento del que se deriva la resolución en li-- tís. En relación a esta causal, encontramos en primer lugar a nuestro juicio, una falta de precisión por parte de la -- Ley, pues en el Código Fiscal de 1976, sí la había, ya que-- nos señalaba como causal "Incompetencia del funcionario ó - empleado que haya dictado el acuerdo ó que haya tramitado - el procedimiento impugnado."

Ahora bien, esta causal, no se encuentra prevista

15).- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, vigente. págs. 941 y 942.

como hipótesis normativa, para dictar una sentencia para efectos, situación en la que estamos de acuerdo, pues nunca ha existido la duda de que cuando se actualiza, se dicte la nulidad del acto ó procedimiento impugnado en forma lisa y llana, claro que hay sus excepciones; ésto es dependiendo de la materia de la litis que esté definiendo la sentencia, por ejemplo, cuando la resolución impugnada en el juicio es la recaída a un recurso administrativo y se comprueba que fue emitida por autoridad incompetente; dicho recurso no puede quedar sin resolución, luego entonces la nulidad necesariamente tiene que ser para efectos de que la autoridad competente emita un nuevo acto.

Es importante destacar que la competencia proviene solamente de la Ley, y no de acto distinto, según criterio del 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 ó emitir el acto correspondiente, sólo surge de una disposición legal ó 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 anular el acto, resolución ó procedimiento impugnado, a la luz del concepto de anulación correspondiente, se debe limitar a declarar su nulidad, si se presenta la causa contemplada en el artículo 238, fracción I, del Código Fiscal de la Federación." 16).

16).- Amparo Directo 1133/81, Fernando Carrera Pérez, 5 de octubre de 1982, Unanimidad de votos, Ponente, Lic. Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.

En relación a la segunda causal establecida en el artículo 238 del Código en comento, se dispone que la omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes, así como la ausencia de la debida fundamentación y motivación, y es precisamente en este aspecto sobre cuestiones de constitucionalidad, en la que diferimos y sostenemos que no se puede dictar una sentencia para efectos, por las siguientes consideraciones:

El Tribunal Fiscal de la Federación, ha desarrollado una labor, por demás ardua, inteligente, eficaz y profunda en aras de un control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, tomando siempre en cuenta el espíritu de regular las relaciones entre particulares y la Administración en materia tributaria, con estricto apego a las normas legales y siempre acatando el marco constitucional.- Así las cosas observamos que el Tribunal Fiscal, puede conocer de actos administrativos que viciados de nulidad ó de alguna de las causales de anulación establecidas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, establece entre sus causales, algunas que, están elevadas al rango de garantías individuales, consagradas en nuestra Carta Magna, situación que nos lleva a considerar que en estricto apego a la competencia original del Tribunal, y al desarrollo que ha tenido desde su creación, tiene éstas facultades para co-

nocer de demandas en contra de actos administrativos, dentro de las cuales se arguyan que como consecuencia natural de la actualización de alguna de las causales de nulidad que prevea el 238, deba declararse la nulidad del mismo, considerando que no solo se ha actualizada alguna de las causas de nulidad del numeral a estudio, sino que asimismo el acto se ha encontrado viciado por motivos ó cuestiones de inconstitucionalidad. El Tribunal Fiscal, ha sostenido que si bien no tiene facultades para conocer de la constitucionalidad de leyes, sí la tiene para examinar la constitucionalidad de un acto administrativo, sirve de ejemplo al respecto la siguiente tesis:

" 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 de inconstitucionalidad 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." 17).

De lo anterior, puede inferirse cual es el carácter de las resoluciones que emite el Tribunal Fiscal.

17).- Revisión Fiscal 315/61.- Hoteles Nacionales, S.A., Abril 5 de 1968, 5 votos.- Ponente: Ministro Jorge Iñarritu, Segunda Sala, Sexta época, Volumen CXXX, Tercera Parte, Pág. 80.

Por otra parte, las autoridades administrativas, no deben de perder de vista que si bien dicho órgano, no cuenta desde su origen con facultad alguna para imponer su criterio ante las autoridades, es necesario apuntar que las mismas deben cumplirse en toda su extensión con lo ordenado en dichas sentencias, pues las mismas son emitidas por un órgano jurisdiccional especializado en esas cuestiones, teniendo como principal deber, dentro del marco de un estado de derecho, el respetar en todo momento, dichas sentencias contribuyendo con ésto al estricto control de legalidad de los actos administrativos tributarios y actuando de conformidad con el marco legal y constitucional que las leyes le conceden.

En síntesis es fundamental destacar los siguientes puntos:

Como primer punto tenemos que al Tribunal Fiscal, es un Tribunal Administrativo, que desde su origen no se le otorgó plena jurisdicción, sino una simple anulación, característica que le es señalada en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal.

Como segundo punto tenemos que por lo que se refiere a su procedimiento, el mismo es análogo al sistema --

francés denominado Contencioso de Anulación, ya que dicho proceso se desarrolla, iniciado por una demanda, en la que se solicita la desaparición de un acto de la Administración, por considerar que éste se encuentra viciado de nulidad.

El Tercer punto consiste, que en cumplimiento de las facultades otorgadas por la Ley al Tribunal, éste se convierte en un Tribunal de legalidad, toda vez que lo anterior se desprende del artículo 238 del multicitado Código Fiscal.

El cuarto punto, se refiere al sistema jurídico -- constitucional mexicano, pues el mismo ha elevado a la categoría de normas constitucionales la obligación de las autoridades, de fundar y motivar toda resolución que de ellas provenga, así como cumplir con las formas esenciales del procedimiento y con la garantía de legalidad, obligaciones todas que le imputan los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Para apoyar las anteriores aseveraciones, nos permitimos transcribir los siguientes criterios:

*** SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.-
LA NULIDAD DECRETADA POR FALTA DE FUNDAMENTACION Y
MOTIVACION. NO ADMITE EFECTOS.-** Si una Sala del Tri

bunal Fiscal de la federación, estimó procedente declarar la nulidad de una resolución ante ella - impugnada, no debe decretarla para el efecto de - que la autoridad demandada declare la nulidad total de las liquidaciones impugnadas "por falta de motivación y fundamentación de las mismas", puesto que si ya analizó tales liquidaciones y las de claró nulas por considerarlas incorrectas, no ha lugar a ordenar que la autoridad demandada resuelva acerca de la nulidad ya decretada precisándole que ésta debe obedecer a la falta de motivación y fundamentación, pues tal determinación dejaría sentado que la resolución carente de tales requisitos puede ser fundada y motivada en un acto posterior, lo cual es indebido." 18).

Al respecto el Tribunal Fiscal, señala lo siguiente:

te:

"FALTA DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- No debe señalarse en la sentencia que es para efectos de que la autoridad emita una nueva resolución. Trátese de violaciones por falta de fundamentación y motivación de los actos de la autoridad, la sentencia de nulidad que dicte este Tribunal no debe ser para efectos de que se emita una nueva, dando oportunidad a la autoridad para que la formule nuevamente ajustándose a derecho, ya que como ha señalado el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Distrito Federal, en jurisprudencia firme, el Tribunal Fiscal no debe indicar a la multicitada autoridad que emita un nuevo acto purgando el vicio, toda vez que esta actitud implica una indebida sustitución a la autoridad fiscal." 19).

La Magistrada Margarita Lomelí Cerezo, considera - que tratándose de falta de fundamentación y motivación, és-

18).- Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Informe 1980, Segunda parte, pág. 123.

19).- Sentencia emitida en el juicio 767/75/1375/75, de 7 de diciembre de 1976, visible en la revista del Tribunal Fiscal de la Federación, correspondiente al tercer trimestre de 1976.

ta tiene dos aspectos que consisten en:

"...uno formal y otro material. En el sentido formal, la garantía consiste en la expresión de los fundamentos y motivos legales y de hecho en que se apoyó la autoridad, a fin de que esté en aptitud de imputarlos en caso de inconformidad. Si no se ha cumplido esta garantía formal se habla de falta ó ausencia de fundamentación y motivación. En el sentido material, la garantía se refiere a que existan realmente los motivos del acto y a que estén en vigor y sean aplicables los preceptos legales invocados por la autoridad. En caso contrario, existe indebida fundamentación y motivación; los efectos de la nulidad de la resolución impugnada, serán de conformidad a la violación de esta garantía, ya sea ésta en el aspecto formal ó material transcrito... por tratarse de una violación formal que da lugar a que no se estudien los problemas concernientes al fondo del asunto, el alcance de la nulidad es que la autoridad no está impedida de dictar un nuevo acto ó una nueva resolución en que se subsane la omisión en que incurrió al emitir el acto anulado. Por el contrario, en el siguiente caso, cuando la violación a la garantía conagrada en el artículo 16 Constitucional, es en el aspecto material, la autoridad no puede legalmente repetir el acto anterior con diferente fundamentación y motivación." 20).

Nuestro criterio es que cuando la autoridad viola en una resolución administrativa la garantía de la debida fundamentación y motivación, la sentencia que declare fundada esta causal de nulidad, deberá dictar una resolución en la que declare su nulidad lisa y llana y por ningún motivo para efectos, pues sí la autoridad omitió dicho requisito Constitucional, ya sea en forma parcial ó incompleta, es evidente que transgredió el precepto constitucional, y sí -

20).- LOMELI Corzo Margarita, "EFECTOS DE LA NULIDAD DECLARADA EN LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION", Cuarenta y cinco años al Servicio de México, Tomo II, Ensayos II, Primera edición, México, 1982, págs. 542 y 543.

se le da oportunidad a la autoridad, de dictar una nueva - resolución para que subsane dichas omisiones, resulta indebido permitirle a la autoridad administrativa que purgue - los vicios de una resolución, pues su obligación desde un principio era fundar y motivar, en forma adecuada y suficiente cualquier resolución que ésta emita, pues en un "estado de derecho", la autoridad sólo puede y debe hacer lo que la Ley le permite.

Por lo que respecta a la fracción III, del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, que señala que - las resoluciones administrativas podrán ser anuladas por vicios del procedimiento que afectan las defensas del particular, es necesario apuntar que todas las sentencias que se dicten, en la que se considere fundada esta causal de nulidad, deberá para el efecto de que la autoridad ó autoridades que hayan incurrido en una violación procedimental, purguen la misma y emitan una resolución que en Derecho proceda, la sentencia que así se pronuncie, deberá señalar con toda precisión y claridad, en qué consiste la violación al procedimiento, además de cual es la autoridad que deba reponer el procedimiento, para apoyar lo anterior, nos permitimos transcribir la siguiente tesis:

" SENTENCIAS.- ORDENARAN LA REPOSICION DEL PROCEDIMIENTO CUANDO ANULEN POR VICIOS PROCESALES EN LA TRAMITACION DE UN RECURSO ADMINISTRATIVO.- 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 en una violación al procedimiento en -- la tramitación de un recurso administrativo, debe ser -- para el efecto de que se 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." 21).

Ahora bien, por lo que toca a la fracción IV, del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, que establece como causal de nulidad de las resoluciones, cuando -- los hechos que motivaron la resolución no se realizaron, -- fueron distintos se apreciaron en forma equivocada, ó bien -- si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas ó dejó de aplicar las debidas. En relación a esta causal, -- se afirma que en el Código Fiscal Federal, no establece en -- su numeral 239 la posibilidad jurídica de que cuando una resolución administrativa esté afectada por esta causal de nulidad, puede dictarse una sentencia en la que se declare su nulidad para efectos; pues como afirmamos en un principio -- la propia Ley, no establece la hipótesis normativa de que --

21).- Revisión 529/75, Juicio 6117/74, resolución de la H. Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, de fecha 5 de julio de 1979, por mayoría de 4 votos a favor y 3 en contra, Ponente Registrado -- Mariano Azuela Gutiérrez.

en dicha situación pueda dictarse sentencia para efectos, por los mismos se infiere que la resolución deberá siempre ser lisa y llana.

Por lo que respecta a la fracción V, del artículo en comentario, que establece, como causal de anulación de las resoluciones administrativas, cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades. En el presente supuesto, el artículo 239 del citado Código establece la obligación a las Salas del Tribunal - que cuando una resolución se vea afectada por esta causal de nulidad, la sentencia que se dicte sea para efectos. En otras palabras la autoridad administrativa que conforme a lo anterior, sancione a un contribuyente por considerar que su actitud ha infringido sus obligaciones fiscales, deberá expresar con precisión la motivación que tuvo en cuenta para determinar el monto de una sanción, la gravedad de la infracción, -- que deberá estar en proporción con las condiciones del infractor, incluyendo tanto las que atañen a su situación económica como a las circunstancias atenuantes o agravantes que se desprendan de su conducta, como puede ser si éste es reincidente, pues sería injusto, proceder a analizar la legalidad del monto de una multa, sin haber establecido previamente la existencia de los supuestos que permitan a la autoridad aplicar - la sanción que ésta haya considerado procedente.

Por otra parte, es conveniente señalar el efecto de la nulidad que se declare y precisar el alcance de la propia sentencia para facilitar su cumplimiento. Al respecto la Sala Superior, se ha pronunciado en la siguiente tesis:

" SENTENCIA.- EFECTOS DE LA NULIDAD O DESVIO DE PODER.- Si se declara la nulidad de una resolución por haberse incurrido en desvío de poder al fijarse el monto de la sanción y en la sentencia no se estudia ninguna cuestión relativa a la comisión de la infracción y a la procedencia de la sanción, por no haberse planteado conceptos de nulidad al respecto, debe inferirse que la legalidad de esas determinaciones fue consentida y por lo mismo el efecto de la nulidad debe limitarse a que la autoridad subsane la irregularidad cometida e imponga sanción conforme al debido ejercicio de su poder."22).

De la transcripción anterior, se desprende que la anterior causal de nulidad, sólo puede establecerse mediante la confrontación entre los motivos establecidos en la resolución en que se impone la multa y las circunstancias reales del caso probadas ante la Sala juzgadora, para concluir que la sanción es desproporcional en relación con la gravedad de la infracción, así como tomando en cuenta las condiciones del infractor. En este caso, creemos que la sentencia podría dar las bases para que la autoridad imponga la sanción adecuada y aún fijar el monto de la multa, conforme al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, el cual señala que cuando las sentencias declaren la nulidad, indicará los términos conforme a los cuales

22).- Revisión No. 1352/78, resuelta en sesión de 13 de junio de 1980, por unanimidad de 7 votos, Magistrado Ponente: Mario Cordara Pastor.

deba dictar su nueva resolución la autoridad fiscal; es necesario precisar que ésto no significa que el Tribunal, esté -- substituyendo a la autoridad demandada en el ejercicio de sus facultades sancionadoras. pues de ser contrario el proceder_ del Tribunal, estaría contrario a su naturaleza esencial y - además estaría actuando como un Tribunal de Plena Jurisdicción que aunque en forma repetida se ha venido señalando en el desarrollo de la presente tesis la necesidad de modificar dicha naturaleza, hasta que ésta no sea modificada por disposición_ expresa en la Ley Orgánica, dicho Tribunal, no podrá obrar de otra manera.

4.- Cumplimiento a las Sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación.

Es de fundamental importancia el estudio del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, en el que se señala que debemos entender por el cumplimiento a las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación, en vías de lograr que la adecuada impartición de justicia tributaria colabore al logro de un legítimo "Estado de Derecho", en el artículo en comento, se establecen dos tipos de obligaciones, las primeras para las Salas que integran el Tribunal, y las segundas dirigidas a las autoridades administrativas; en primer lugar tenemos que dicho precepto establece que la sentencia podrá declarar la validez del acto impugnado, lo cual se hará, cuando no se comprueben, ni las pretensiones, ni el derecho en que éstas se fundan, por parte del demandante; en segundo término, se deja asentado que la sentencia podrá declarar la nulidad de la resolución impugnada, por lo que el Tribunal así deberá resolver, cuando la parte actora compruebe sus pretensiones, y el derecho en que se fundan; en ambos casos, las dificultades del cumplimiento a las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal, tiene muy clara resolución, pues en el primer caso se ha afirmado que se deja expedito el derecho de la autoridad para ejecutar ó mandar ejecutar su resolución y en el segundo caso la

autoridad deberá para dar cabal cumplimiento a la sentencia, dejar sin efecto jurídico alguno al acto que ha sido declarado nulo.

Por otro lado tenemos, que el Tribunal Fiscal, podrá declarar la nulidad de una resolución ó procedimiento administrativo, para determinados efectos, en los casos establecidos en la Ley, y debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirlas y se añade que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto ó iniciar un procedimiento, ésta deberá cumplirlo en un plazo de cuatro meses; es precisamente, en éste último punto, donde surge el problema que se analiza, pues a nuestro criterio, parte de una inapropiada regulación en la Ley, lo que da lugar a que existan lagunas legales, ya que en un régimen de facultades expresas como el nuestro, donde la autoridad no puede hacer sino lo que la Ley le permite, a toda obligación que la Ley establezca para la autoridad, deberá corresponder un correlativo derecho para el particular; derecho que siempre deberá tener expedito el camino para hacerse valer; pero es el caso, de que ni el presente artículo, ni el Código Tributario Federal en general, disponen sanción alguna para el caso de incumplimiento por parte de la autoridad, es decir no hay preceptos legales que faculten al Tribunal, a que el mismo ejecute sus propias sentencias, e incluso

se señala que el propio Tribunal Fiscal, carece de facultades para ejecutar sus decisiones; así lo establece la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis que textualmente dice que:

" TRIBUNAL FISCAL.- CARECE DE IMPERIO PARA EJECUTAR SUS DECISIONES.-Si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación ejerce funciones jurisdiccionales, para resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, también es verdad que carece de imperio para hacer respetar sus decisiones, según se establece expresamente en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936. Ahora bien, como el imperio es uno de los atributos de la jurisdicción, es forzoso concluir que el Tribunal Fiscal de la Federación, no tiene plena jurisdicción." 23).

Del criterio anterior, se desprende que el Tribunal, al dictar sus sentencias, realiza una declaración, en la que determina si el acto ó el procedimiento administrativo que constituyeron el ó los actos que se impugnan ante dicho Tribunal, se apegaron ó no a derecho, y aunque también se dice que las sentencias de dicho tribunal, no solo constituyen sentencias declarativas, sino que en ocasiones resuelven situaciones jurídico objetivas y determinadas, cuya resolución no significa la creación de una nueva situación jurídica, ó de un nuevo derecho para ninguna de las partes; ésto no quiere decir que las autoridades administrativas no estén obligadas a respetar lo fallado por dicho tribunal, porque -- las mismas no con constitutivas de derecho, lo cual caería --

23).- Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1917-1975, - tercera parte, Tesis 408, pág. 514.

en el campo de las resoluciones de plena jurisdicción; asimismo se ha establecido que las sentencias del Tribunal Fiscal debenser acatadas por toda autoridad que se haya sometido a su jurisdicción, tal y como lo señala la siguiente tesis:

*** EJECUCION DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL.- A --
 ELLA ESTAN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES AUN CUAN
 DO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL JUICIO DE NULIDAD.-** --
 Es principio general aceptado en materia administra
 tiva, que en la ejecución de una sentencia no solame
 nte deben intervenir las autoridades que directa
 mente tienen conocimiento del asunto, sino también
 aquellas que por razón de sus funciones deben inte
 venir en esa ejecución, por lo que se entiende que
 aplicando tal principio, las resoluciones del H. --
 Tribunal Fiscal de la Federación también deben ser
 inmediatamente cumplidas por toda autoridad que ten
 ga conocimiento de ellas y que por razón de sus fun
 ciones deba intervenir en su ejecución, pues no so
 lamente la autoridad que haya figurado con el carác
 ter de demandada en el juicio de nulidad respectivo
 está obligada a cumplir la sentencia fiscal, sino
 cualquiera otra autoridad que por sus funciones ten
 ga que intervenir en la ejecución de ese fallo, co
 mo lo es el caso de las responsables en el juicio
 de garantías, de acuerdo con el artículo 204 de la
 Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuer
 zas Armadas Mexicanas." 24).

Así las cosas y atendiendo a la naturaleza del Tri
 bunal Fiscal, sería ilógico pensar que el tribunal, pudiera
 señalar a las autoridades que actitud deben de llevar a ca
 bo respecto a sus sentencias que éste dicta, para modificar
 sus actos ó resoluciones que estas autoridades administrati
 vas emiten, pues las mismas, de conformidad con las leyes, -

podrán resolver las situaciones que se les planteen, conforme a derecho, sin contravenir las disposiciones que se aplican en las mismas, teniendo como única limitante las establecidas en las propias leyes y sobre todo teniendo en cuenta nuestra Carta Magna, la cual tiene jerarquía jurídica en nuestro país, sin embargo, la situación que prevalece es otra, ya que en muchos casos la autoridad no aplica debidamente la ley ó se extralimita en su actuar, de allí la necesidad de crear un Tribunal autónomo en donde se ventilarán los conflictos suscitados entre particulares y el Estado, referentes a la materia fiscal, sin embargo, en sus casi sesenta años de vida del Tribunal Fiscal, aún se le sigue considerando como un Tribunal de Anulación y por otro lado se le ha dado facultad expresa en las leyes de cierta plena jurisdicción, sin llegar a la plena jurisdicción, pues en primer lugar en ningún precepto se señala; y en los preceptos que le otorgan cierta plena jurisdicción, son imperfectos, ya que en los mismos no se contempla una sanción para las autoridades administrativas que incumplan las sentencias dictadas por este Tribunal, pues no hay que olvidar que dicha facultad surge de una disposición legal ó reglamentaria y no de acto distinto y menos aún de una sentencia.

A mayor abundamiento, el término de cuatro meses, establecido en el artículo 239 del Código Fiscal, para que la autoridad realice el acto, ó inicie otro procedimiento, en -

algunos casos se incumple, y sin embargo aquí la Ley no señala sanción alguna para la autoridad omisa, dejando con -- ello al particular en estado de indefensión, aunado ésto a -- que establece que cuando haya transcurrido el plazo que se -- señala en el artículo 67 del ordenamiento multicitado, el -- cual regula la caducidad de las facultades de la autoridad, ésta última podrá dar cumplimiento a una sentencia emitida -- por el Tribunal, en el mismo término, lo cual a nuestro ju -- cio es una indebida regulación que plantea las siguientes -- cuestiones:

Primero, la falta de sanción para una obligación es -- tablecida en Ley, a cargo de las autoridades administrati -- vas, plantea una indebida falta de seguridad jurídica, por -- lo que en nuestra opinión, debería corregirse, pues lo idó -- neo sería establecer expresamente la sanción correspondien -- te que debería ser la pérdida del derecho de la autoridad, -- para realizar el acto ó procedimiento que se establece en -- la sentencia, si la misma no lo ejecuta en el plazo estable -- cido.

Segundo, en el caso de que el plazo de la caducidad -- de las facultades de la autoridad, se haya consumado, es -- lógico e incongruente que la misma pueda reponer un proce -- dimiento ó dictar otro acto tendiente a ejecutar un Derecho

que la autoridad ya no tiene. Lo anterior, parece establecer que el término fijado por la Ley en el artículo 67, se le aumenta con el plazo de cuatro meses que tiene la autoridad para dar cabal cumplimiento a una sentencia, tal situación conlleva al particular a una falta de seguridad jurídica y por ende desnaturaliza la institución de la caducidad, establecida en Derecho, para ofrecer esa seguridad jurídica al gobernado.

En los casos en que se presumen incumplimiento por parte de la autoridad administrativa a las sentencias que dicta el tribunal, se ha señalado expresamente que procede el Juicio de Garantías, contra las resoluciones que dicta el Tribunal, y que las mismas sean definitivas y posean la fuerza de la cosa juzgada, sin embargo, si se trata de sentencias que solamente declaren la nulidad lisa y llana del acto impugnado, el amparo no procede, contra las sentencias que así lo declaren, pues la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así lo sostiene, aduciendo que en el presente caso no se le afecta el interés jurídico a la parte actora, y por ende se sobresee el juicio de garantías; lo anterior significa una carga onerosa, para el particular, pues una vez deducido su legítimo derecho en una sentencia emitida por autoridad competente, tiene para hacerlo valer, que iniciar otro juicio para que dicha resolución tenga fuerza ejecutiva.

Por lo que se refiere a la naturaleza que actualmente posee el Tribunal Fiscal, como órgano jurisdiccional administrativo, encargado de vigilar la legalidad de las resoluciones que emitan las autoridades administrativas -- y que el mismo se le haya otorgado competencia expresa en la Ley; no está de acorde con la necesidad jurídica del país, pues la misma solo lo limita a que dicte una mera de claración.

Se propone en la presente tesis que el mismo sea - dotado de elementos propios para que lleve a cabo la ejec ción de sus propias sentencias y así se le otorgue plena - jurisdicción para cumplir cabalmente el precepto constitu- cional que nos establece que la impartición de la justicia debe ser pronta y expedita; lo anterior en la actualidad - no se puede llevar a cabo al pie de la letra, pues sabemos que la efectividad de las sentencias del Tribunal Fiscal, - no está precisamente dentro de sus facultades, sino que de viene del acatamiento correcto y exacto que de las mismas - realicen las autoridades administrativas.

Mientras que la naturaleza original del Tribunal Fis- cal, no sea modificada por precepto expreso en su Ley Orgá- nica y reformar algunos preceptos del Código Fiscal de la - Federación, que se refieran a la ejecución de las sentencias

que el mismo dicte, hasta entonces estaremos en presencia de un Tribunal Contencioso de Plena Jurisdicción; que permita al particular, no tener la necesidad de agotar el juicio de garantías, para el efecto, lo anterior sin lugar a duda favorecería a que la impartición de justicia tributaria por lo que se refiere al Tribunal, se realice con mayor eficacia y prontitud, tal y como lo establece la máxima constitucional.

* * *

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

Luego de haber expuesto y analizado, los cinco capítulos que conforman el presente trabajo, las conclusiones generales con las siguientes:

1.- En materia fiscal es muy importante que el Legislador tenga presente en todo momento, al ejercitar las facultades que le han sido conferidas por la Constitución Política, el principio de seguridad jurídica concedida a favor de los gobernados como garantía individual; en virtud de que - en nuestro sistema social se vive un Estado de Derecho, en donde los particulares pueden hacer todo aquello que no les está prohibido por la norma, mientras que las autoridades sólo pueden obrar conforme a lo que las leyes les facultan, y si no se expiden ordenamientos que den seguridad a los gobernados, entonces estarán en desventaja jurídica y se perderá el principio de "Justicia y Equidad".

2.- El Tribunal Fiscal de la Federación, nació a la vida jurídica con la expedición de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, y que el primer Tribunal Administrativo establecido en nuestro país como algo novedoso, fuera - del marco del Poder Judicial Federal. En sus orígenes se -- ideó como un Tribunal de justicia delegada y no retenida, que emitiera sus fallos en representación del Presidente de la República, estableciéndose el juicio contencioso administrativo aparentemente como de mera anulación, pero señalando la posi-

bilidad de imprimir ciertos efectos a sus sentencias, lo que constituye uno de los rasgos característicos del sistema de plena jurisdicción. Por lo tanto, el juicio encomendado a este Tribunal fue híbrido y adaptado a las características del sistema de impartición de justicia en México.

3.- En un principio el juicio de nulidad se caracterizó por una tendencia a la oralidad en el proceso y hacerlo sumario, conservando la estructura orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación una estabilidad, hasta el año de 1978, en el que la transformación de la sociedad exigió que se involucrara en un movimiento de desconcentración regional, -- acercando la impartición de justicia administrativa a los gobernados. La competencia por materia de este órgano jurisdiccional fue en un principio exclusivamente fiscal, pero poco a poco se ha ido ampliando a diversos asuntos en materia administrativa.

4.- Ampliamente discutido y motivo de álgidos debates entre los juristas de pretigio, lo constituye en su momento la ausencia de un precepto constitucional que se refiriera al establecimiento de Tribunales Administrativos en nuestro sistema jurídico, situación que terminó al reformarse y -- adicionarse los artículos 73 y 104 Constitucionales, en el año de 1946.

5.- Actualmente el juicio de nulidad está regulado en

el Título VI, del Código Fiscal de la Federación de 1981, denominado "Del Procedimiento Contencioso Administrativo", siendo que en sus apartados anteriores se refiere a cuestiones adjetivas del Derecho Fiscal, motivo por el cual los estudiosos del tema han estado proponiendo la expedición de un Código Federal de procedimientos Administrativos, más acorde con la problemática jurídica que vive nuestro país en esta trascendente etapa de integración al pleno desarrollo económico.

6.- Las sentencias que emiten las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, deberán respetar el principio constitucional de legalidad, esto es, estar debidamente fundadas y motivadas, e incluso en las mismas se podrán suplir los errores de las partes en el cita de preceptos legales, pero sin que les esté permitido cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación, por ser el juicio contencioso administrativo de estricto derecho.

7.- Acorde con las causales de anulación previstas en el artículo 238, del Código Fiscal de la Federación en vigor, las sentencias definitivas que dicte este órgano jurisdiccional podrán reconocer la validez de la resolución impugnada; - declarar la nulidad lisa y llana de esa resolución y declarar tal nulidad para determinados efectos, debiendo precisarse -- con claridad la forma y términos en que la autoridad demandada deba cumplir con el fallo. En el caso de que se obligue a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un proce

dimiento en la sentencia, ésta lo deberá cumplir en un plazo de cuatro meses, aún cuando haya transcurrido el término de caducidad, situación insuficiente para salvaguardar los derechos deducidos del actor en el juicio y que fueron violados por el acto de autoridad impugnada, ya que no está -- previsto en el Código Tributario un incidente de ejecución de sentencias para que las mismas queden firmes.

8.- Este estado de inseguridad jurídica frente al incumplimiento de las sentencias no puede ser atacado totalmente por la queja prevista en el artículo 239 TER, del Código Fiscal de la Federación, que adolece de graves limitaciones. Por sus características materiales, la queja puede ser calificada como un recurso de agotamiento obligatorio antes de ocurrir en demanda de amparo para exigir el -- eficaz cumplimiento de los fallos del Tribunal Administrativo.

9.- Las limitaciones evidentes del recurso de queja se refieren a que solamente puede promoverse una vez por el afectado, por lo que de encontrarse ante el incumplimiento de la resolución emitida en la queja, estará en una situación idéntica a la que se presentaba antes de interponer este recurso; lo que aunado al hecho de que ésta carece de -- sanción legal le resta eficacia a este medio de defensa. -- Otra limitante gira en torno al reducido campo de procedibilidad de la queja, en cuanto a la indebida repetición del -

acto ó resolución anulada, así como al exceso ó defecto en el cumplimiento del fallo de la Sala que pone fin al juicio contencioso, lo que deja fuera de alcance a los actos negativos de la autoridad, ya sean expresos ó tácitos.

10.- Dado que el juicio contencioso administrativo federal, se encuentra en un estadio intermedio entre la mera anulación y la plena jurisdicción, se hace insoslayable concederle todas y cada una de las notas distintivas de esta última, dentro de los que se encuentra la posibilidad jurídica para el tribunal Administrativo de ordenar la ejecución de sus propios fallos, así como la de que el órgano jurisdiccional puede sustituirse a la autoridad demandada para emitir otra resolución diferente a la anulada, en la que se defina totalmente la controversia planteada y que ésto produzca todos los efectos jurídicos conducentes entre las partes del juicio.

11.- Tomando en cuenta la ardua y técnica labor jurisdiccional desempeñada por el Tribunal Fiscal de la Federación por más de 56 años y para dar cabal y estricto cumplimiento al mandato constitucional de que la impartición de justicia debe ser completa, pronta y expedita, se hace de vital importancia redefinir la naturaleza jurídica de este Tribunal Administrativo, concediendo expresamente la plena jurisdicción en el ordenamiento relativo, contemplando un capítulo específico "De la Ejecución de los Fallos que emita."

TESIS DE LA SUSTENTANTE.

La importancia que en la actualidad tiene el Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano jurisdiccional administrativo, encargado de vigilar la legalidad de las resoluciones que sean dictadas en materia de su competencia no permite ya, que su naturaleza se limite a ser declarativa, se propone que el mismo, sea dotado de elementos propios para ejecutar sus fallos, que los mismos gocen de plena jurisdicción, entendiéndose por ésta el reconocimiento de potestades al juzgador, de tal manera que sus sentencias, puedan constituir derechos, y así las mismas puedan impartir una justicia pronta y expedita, pues no olvidar que la efectividad de dichas sentencias, en la actualidad, estriba en el acatamiento que de las mismas lleven a cabo las autoridades administrativas.

Por lo anteriormente expuesto, se propone, que se modifique la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, con respecto a su competencia, asimismo en cuanto al Código Fiscal de la Federación, se modifiquen los artículos en donde se precise la plena jurisdicción de este Tribunal, es decir, se contemple un capítulo especial que se denomine " Del Cumplimiento de la sentencia."

Por lo que respecta a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se propone que se modifiquen los ar

tículos 23, 34 y 35 quedando de la siguiente manera:

Que la actual fracción X, del artículo 23, se derogue y en su lugar quede lo siguiente:

Art. 23.- Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones que se indican a continuación: I...

...X.- El incumplimiento de las sentencias que este Tribunal dicte, por parte de las autoridades administrativas.

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

Por lo que respecta al artículo 34, la reforma que se propone es la siguiente:

La actual fracción VIII, se derogaría y en su lugar:

Art. 34.-Corresponde a los Secretarios de las Salas Regionales: I...

...VIII.- Resolver sobre las cuestiones planteadas por incumplimiento a la ejecución de sentencias de este Tribunal, por parte de las autoridades administrativas.

IX.- Las demás que señalen las disposiciones legales aplicables.

Por su parte el artículo 35, quedaría así:

La fracción III, se substituye por:

Art. 35.- Corresponde a los Actuarios.

I...

...III.- El exacto cumplimiento de la ejecución de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación.

IV.- Las demás que señalen las leyes ó el Reglamento Interior.

Por lo que respecta al Código Fiscal de la Federación se proponen las siguientes modificaciones:

Que el artículo 239 TER, se derogue íntegramente y en su lugar se sugiere un capítulo para el cumplimiento de la sentencia en los siguientes términos:

DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA.

ART. 239 TER. a).- Causan ejecutoria las sentencias pronunciadas por las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, no impugnadas en términos de ley ó habiéndolas sido se haya declarado desierto ó improcedente el medio de impugnación, ó haya desistido de él, el promovente, y, las consentidas expresamente por las partes, sus representantes legítimos ó sus mandatarios con poder bastante.

ART. 239 TER. b).- Cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, la Sala competente lo comunicará, por oficio y sin demora alguna a las autoridades u organismos demandados para su cumplimiento.

ART. 239 TER. c).- En el propio oficio en que se ha-

ga la notificación a las autoridades u organismos demandados, se les prevendrá para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia respectiva.

ART. 239 TER. d).- Si dentro de los tres días siguientes a la notificación a las autoridades u organismos demandados, la sentencia no quedare cumplida, la Sala Regional competente, de oficio ó a petición de parte, dará vista a dichas autoridades u organismos para que manifiesten lo que a sí derecho convenga.

ART. 239 TER. e).- La Sala Regional resolverá si la autoridad ó servidor público ha cumplido con los términos de la sentencia, de lo contrario, la requerirá para que la cumpla, amonestándola y previniéndola que en caso de renuencia, se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente a ciento ochenta días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

ART. 239 TER. f).- Si la autoridad ó servidor público persistiere en su actitud, la Sala Regional solicitará por oficio al titular de la dependencia con funciones de autoridad a quien se encuentre subordinado, comine al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal; sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta; no obstante lo anterior, si no se dá cumplimiento a la resolución, la Sala Regional, podrá decretar la destitución del servidor públi-

co responsable, excepto que éste goce de fuero constitucional.

ART. 239 TER g)..- Si la autoridad demandada goza de fuero constitucional, la Sala Regional formulará ante el -- Congreso de la Unión, en términos de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, la excitativa de declaración de procedencia correspondiente.

ART. 239 TER h)..- Las sanciones mencionadas en este capítulo también serán procedentes cuando no se cumplimente en sus términos la suspensión que se hubiere decretado respecto al acto reclamado en el juicio.

Por último señalaremos, que con todo lo anteriormente propuesto, no es nuestra intención ni mucho menos propósito, establecer que al Tribunal Fiscal, se le otorgue un poder arbitrario, pues con las propuestas anteriormente señaladas y en su caso aprobadas por el Congreso de la Unión, esto jamás sucedería, ya que el actuar del Tribunal, estaría siempre normado por el Código Fiscal de la Federación y Ley Orgánica del propio Tribunal Fiscal, y el proceder del mismo, estaría de acuerdo a lo que establecido sería el "Estado de Derecho", es decir que los fallos del Tribunal, no podrían ir más allá de lo que la Ley les permite.

Ahora bien, por lo que respecta a la cuestión de --

otorgarle plena jurisdicción al Tribunal Fiscal, situación que hemos venido planteando desde el inicio y el desarrollo del presente trabajo, con lo anteriormente propuesto - quedaría subsanado, es decir que las sentencias del Tribunal, se les otorgue plena jurisdicción de conformidad con los preceptos planteados, lo anterior tiene como finalidad, de que los particulares, disfruten de una seguridad jurídica, consagrada en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

* * *

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

I.- Libros compendios y tratados.

- 1.- ACOSTA Romero Miguel, "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO", Cuarta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.
- 2.- ALTAMIRA Pedro G, "PRINCIPIOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO", México, 1990.
- 3.- ALVAREZ Sabino Gendin, "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Editorial Bosch, Barcelona 1958.
- 4.- ARMIENTA Calderón Gonzalo, "EL PROCESO TRIBUTARIO EN EL DERECHO MEXICANO", Editorial Textos Universitarios, México, 1977.
- 5.- BECERRA Bautista José, "EL PROCESO CIVIL EN MEXICO", - Quinta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, - 1975.
- 6.- BIELSA Rafael, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Editorial La Ley, S.A., Editora e Impresos, Buenos Aires, 1964.
- 7.- BRISEÑO Sierra Humberto, "DERECHO PROCESAL FISCAL", El Régimen Federal Mexicano, Segunda edición, Cárdenas, editor y distribuidor, México, 1990.
- 8.- BRISEÑO Sierra Humberto, "EL PROCESO ADMINISTRATIVO EN IBEROAMERICA", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1968.

- 9.- BURGOA Ignacio, "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", - Quinta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.
- 10.- BURGOA Ignacio, "LAS GARANTIAS INDIVIDUALES", Décimogava edición, Editorial Porrúa, S.A., México, - 1984.
- 11.- CARPIZO Jorge, "LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917", - Tercera edición, Dirección general de Publicaciones, UNAM, 1979.
- 12.- CARRILLO Flores Antonio, " LA DEFENSA DEL PARTICULAR_ FRENTE A LA ADMINISTRACION EN MEXICO", Editorial_ Porrúa, S.A., México, 1939.
- 13.- CORTINA Gutiérrez Alfonso, "CIENCIA FINANCIERA Y DERECHO TRIBUTARIO", Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Volúmen_ I.
- 14.- DICEY A.U., "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL, París, 1902.
- 15.- DUGUIT León, "LAS TRANSFORMACIONES DEL DERECHO PUBLICO", Traducción de Posada, Madrid, 1926.
- 16.- FIX Zamudio Héctor, "ESTUDIOS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS", Fondo de Cultura Económica, México, -- 1972.
- 17.- FIX zamudio Héctor, " LA CONSTITUCION Y SU DEFENSA", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1984.

- 18.- GOMEZ Lara Cipriano, "TEORIA GENERAL DEL PROCESO", -
Textos Universitarios, Dirección General de Pu-
blicaciones, México, 1976.
- 19.- KAYE Dionisio J, "BREVARIO DE PROCEDIMIENTOS FISCALES
DE DEFENSA", editorial IEESA, México, 1981.
- 20.- JARACH Dino, "TRATADO DEL PROCESO FISCAL", Editorial -
de la Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, - -
1943.
- 21.- JOHNSON Okuysen Eduardo Andrés, "EQUILIBRIO ENTRE PRE
SION FISCAL Y JUSTICIA FISCAL", Editorial Libros
de México, escuela de Derecho, Universidad Aná--
huac, 1984.
- 22.- LOMELI Cerezo Margarita, "ESTUDIOS FISCALES", Tribunal
Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Ju-
rídicos, Volumen VI, México, 1984.
- 23.- MARGAIN Manatou Emilio, "DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRA-
TIVO DE ANULACION O ILEGITIMIDAD, Tercera Edición,
Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, -
1980.
- 24.- MARTINEZ López Luis, "DERECHO FISCAL MEXICANO", Cuarta
edición, Impreso en Litograf, S.A., México, 1984.
- 25.- MENDEZ Berman León, "EL TRIBUNAL FISCAL, PRINCIPIOS BA-
SICOS DE SU JURISPRUDENCIA", Tribunal Fiscal de la
Federación, Colección de Estudios Jurídicos Volu-
men III, México, 1982.

- 26.- WALDO Dwight, " ADMINISTRACION PUBLICA", Editorial_ trillas, México, 1982.

II.- Diccionarios y Enciclopedias.

- 27.- DE PINA Rafael, "DICCIONARIO DE DERECHO", Quinta -- edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1976.
- 28.- PALLARES Eduardo, "DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL _ CIVIL", Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A., - México, 1990.
- 29.- "ENCLICLOPEDIA JURIDICA OMEBA", Editorial Bibliográfi ca Argentina, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, - 1989

III.- Legislación.

- 30.- LEY DE JUSTICIA FISCAL, Publicada en el Diario Ofi cial de la Federación de 31 de agosto de 1936.
- 31.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, Publicado en el Dia rio Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1938.
- 32.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, Publicado en el Dia rio Oficial de la Federación, de 19 de enero_ de 1976.
- 33.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, Publicado en el Dia rio Oficial de la Federación, de 31 de diciem_ bre de 1985.

- 34.- LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, Publicada en el Diario Oficial de la Federación de lo., de abril de 1967.
- 35.- LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de febrero de 1988.
- 36.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, Publicada en Diario Oficial de la Federación, de 31 de diciembre de 1983.
- 37.- DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de lo., de enero de 1947, que reforma el Código Fiscal de la Federación.
- 38.- DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, lo., de enero de 1962, que reforma el Código Fiscal de la federación.
- 39.- PROYECTO de ley que establece, reforma y adiciona - diversas disposiciones fiscales, de fecha 15 - de noviembre de 1985.

III.- Otras Publicaciones.

- 40.- GACETA INFORMATIVA, Legislación y Jurisprudencia, - Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, - 1984.
- 41.- Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mayo ediciones, México, 1975.

- 42.- La Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, Análisis y Compilación depurada de las tesis establecidas por el H. Pleno del año de 1937 a junio de 1970, por el Magistrado Lic.- Jaime Cadena Rojo, México, 1972.
- 43.- Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXII, julio-diciembre de 1973, números 91-92 UNAM, La Inejecución de las Sentencias Administrativas, Jesús González Pérez.
- 44.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tesis sustentadas por el Pleno del Tribunal durante los años de 1937 a 1948, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1949.
- 45.- Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y cinco años al servicio de México, Editorial Prisma Mexicana, S.A., México, 1982.
- 46.- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, - Tesis ejecutorias 1917-75, Segunda Sala, Tercera parte.