



225
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"**

**"IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DE
LA EXCITATIVA DE JUSTICIA EN EL
PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO"**

T E S I S

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

JOSE ANTONIO JUAREZ CASTRO

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO

1995

FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A MIS PADRES FIDEL Y TERESA CON
CARIÑO Y GRATITUD POR SU GRAN APOYO**

**A MIS HERMANAS TERESA,
ADRIANA Y MARIA CONCEPCION**

**A EL LIC. MANUEL MORALES MUÑOZ
CON RESPETO Y GRATITUD**

INDICE

IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DE LA EXCITATIVA DE JUSTICIA EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Introducción.....	1
-------------------	---

CAPITULO I

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

1.1 Antecedentes.....	3
1.1.1 En Francia.....	3
1.1.2 En los países anglosajones.....	5
1.1.3 En México.....	7
1.2 Ley de Justicia Fiscal de 1936.....	9
1.3 Base o fundamento constitucional.....	15
1.4 Evolución del Tribunal Fiscal de la Federación.....	18
1.4.1 Código Fiscal de la Federación de 1938.....	18
1.4.2 Código Fiscal de la Federación de 1967.....	21
1.4.3 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967.....	24
1.4.4 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1977.....	26
1.4.5 Organización y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en la actualidad.....	30
1.5 Naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación.....	41

CAPITULO II

**EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL
FISCAL DE LA FEDERACION**

2.1 Consideraciones generales del procedimiento contencioso administrativo.....	48
2.1.1 Las partes en el juicio contencioso administrativo.....	49
2.1.2 Impedimentos y excusas.....	50
2.1.3 Notificaciones y cómputo de términos.....	51
2.1.4 Jurisprudencia.....	53
2.2 Improcedencia y sobreselmiento.....	56
2.3 Demanda.....	59
2.3.1 Requisitos para su procedencia.....	60
2.3.2 Documentos que se deben adjuntar.....	61
2.3.3 Ampliación de la demanda.....	63
2.4 Contestación de la demanda.....	65
2.4.1 Requisitos para su procedencia.....	67
2.4.2 Documentos que se deben adjuntar.....	68
2.4.3 Contestación a la ampliación de la demanda.....	68
2.5 Incidentes.....	68
2.6 Pruebas.....	74
2.6.1 Carga de la prueba.....	76
2.6.2 Medios de prueba.....	78
2.7 Cierre de la instrucción.....	79
2.8 Sentencia.....	79
2.8.1 Requisitos y contenido de las sentencias en el juicio contencioso administrativo.....	81

IV

2.8.2 Clases de sentencias que dicta el Tribunal Fiscal.....	86
2.8.3 La queja por incumplimiento de sentencia firme.....	89
2.8.4 Excitativa de justicia.....	90
2.9 Recursos.....	91
2.9.1 Reclamación.....	92
2.9.2 Revisión.....	92

CAPITULO III

IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DE LA EXCITATIVA DE JUSTICIA EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

3.1 Creación de esta figura jurídica. Código Fiscal de la Federación de 1938.....	94
3.2 Constitucionalidad de la excitativa de justicia.....	97
3.3 Evolución histórica.....	100
3.4 El artículo 240 del Código Fiscal de la Federación, en relación con el artículo 15 fracción III de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación vigentes.....	110
3.4.1 Procedencia.....	110
3.4.2 Autoridad ante quien se promueve.....	113
3.5 Contenido del artículo 241 del Código Fiscal.....	114
3.5.1 Procedimiento.....	114
3.6 Importancia y trascendencia de la excitativa de justicia en el Derecho mexicano.....	118
Conclusiones.....	129
Bibliografía.....	132

INTRODUCCION

La excitativa de justicia es una figura jurídica que a pesar de estar próxima a cumplir cuarenta y cinco años de existencia en nuestro sistema jurídico y de conservar su importancia, su empleo es inexacto y limitado en la práctica jurídica, lo que ha puesto en entredicho su eficacia y aplicación respecto a la realidad que impera en el Derecho mexicano.

En razón de lo anterior, fue necesario analizar de una manera precisa y clara a la citada figura y así, poder determinar si la misma justifica su vigencia o si requiere de algún cambio para conservar su efectividad.

En consecuencia, en el presente trabajo se hace alusión en primer término al Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que, se analizan sus antecedentes, donde específicamente se hace un estudio de la doctrina francesa y anglosajona en materia de lo contencioso administrativo; se analiza su constitucionalidad, para dejar aclarada la legalidad del citado Tribunal; la evolución que ha tenido, para lo cual se analizan la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y los Códigos Fiscales de 1938, 1967 y 1981, así como las respectivas Leyes Orgánicas de 1967 y 1977; su estructura y competencia actual, haciéndose el estudio de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación vigente y; la naturaleza jurídica del mismo. En resumen, se hace dicho estudio con el objeto de determinar cuales son las bases en que se ha apoyado el Derecho mexicano para instituir al citado Tribunal, así como para determinar la evolución que ha tenido el mismo respecto a su organización y competencia.

En el capítulo segundo se explica el procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, con el objeto de ubicar a la excitativa de justicia dentro del mismo y, además establecer cual es el curso del proceso, explicando las diversas etapas del citado juicio así como las particularidades de éste.

Y, en el capítulo tercero se entra al estudio de la excitativa de justicia para analizar el momento de su creación durante la vigencia del Código Fiscal de la Federación de 1938; su constitucionalidad, la cual se encuentra establecida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la evolución de la misma; su mecánica procesal y; su importancia y trascendencia en el sistema jurídico mexicano, donde se destaca el gran rezago que existe en las salas regionales del Tribunal Fiscal, así como la necesidad de tomar medidas inmediatas que tiendan a evitar el aumento de asuntos pendientes, ya que con la reciente ampliación de la competencia del Tribunal en materia de comercio exterior, el trabajo de las salas se verá incrementado en los próximos años. Por lo que, se proponen diversas recomendaciones que pueden ayudar en gran medida a una correcta y pronta impartición de justicia como son: la creación de nuevas salas regionales foráneas y metropolitanas; precisar correctamente la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, con el objeto de que sea equitativo el reparto de asuntos en las salas regionales; reformar el artículo 241 del Código Fiscal, ya que existen aspectos que deben ser regulados con mayor precisión; ampliar el campo de acción de la excitativa de justicia en el procedimiento contencioso administrativo y no limitarla sólo para el término para dictar sentencia, sino que se debe aplicar la misma tanto para acuerdos admisorios, incidentes, recursos, etc. y; la necesidad de regular la caducidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, para evitar el retraso de los juicios por conducto de las partes.

CAPITULO I

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

1.1 Antecedentes.

Tanto la doctrina francesa como la anglosajona han ejercido una gran influencia sobre las instituciones jurídicas mexicanas, en consecuencia, para lograr el establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación en México, fue necesario basarse en los citados sistemas jurídicos.

En el sistema francés, en razón de que en él se dieron precisamente las bases para la creación de tribunales administrativos que conocieran del contencioso administrativo, sistema en el cual México se apoyó para instituir tribunales de ese tipo, en el que destaca el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por otro lado, el sistema anglosajón, principalmente el que se desarrolla en Inglaterra y en los Estados Unidos, también ha tenido una gran influencia en la vida jurídica nacional.

1.1.1 En Francia.

La base del contencioso administrativo francés, surgió de la idea de la división de poderes que plantea la igualdad e independencia entre ellos.

Bajo esta idea, en 1790 la Asamblea Nacional Revolucionaria creó el Consejo de Estado francés, el cual obtuvo de manera paulatina su independencia respecto de la administración, ya que si bien al principio se instituyó dentro del sistema de la jurisdicción retenida, en 1872 se le otorgaron facultades para que este órgano instruyera la causa y emitiera la resolución respectiva, dando lugar a un tribunal de jurisdicción delegada.

Respecto a lo anterior, es importante señalar que la jurisdicción retenida "es la que realizan los órganos jurisdiccionales enclavados en la esfera de la administración

pública activa, que aunque posee cierta independencia funcional, sus resoluciones requieren la aprobación de las autoridades administrativas de mayor jerarquía"(1).

En cambio, la jurisdicción delegada "se presenta cuando el tribunal administrativo, situado dentro de la esfera del Poder Ejecutivo, emite sus resoluciones en forma definitiva y obligatoria, pero lo hace a nombre de la administración pública"(2).

Retomando al Consejo de Estado de Francia, en una primera etapa funcionó sólo como un tribunal de jurisdicción retenida, ya que únicamente proponía resoluciones que eran suscritas posteriormente por la misma administración, pero a partir de 1872 se le otorgó el carácter de tribunal de jurisdicción delegada, donde pronuncia sus fallos de manera autónoma e imperativa, pero lo hace formalmente a nombre de la propia administración.

Por otra parte, es oportuno mencionar que dentro del sistema francés existen dos formas importantes del contencioso administrativo:

1.- Contencioso administrativo de anulación, objetivo o de ilegitimación. En éste, el tribunal no tiene todos los poderes habituales del juzgador, ya que no puede pronunciar más que la anulación del acto. Sólo persigue restablecer la legalidad violada cuando la administración pública ha actuado con exceso de poder.

2.- Contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo. En éste, el juez dispone de poderes muy amplios, ya que puede condenar pecuniariamente a la administración y reformar total o parcialmente la decisión administrativa atacada. No se requiere la existencia de causas de anulación, sólo se requiere la existencia de derechos subjetivos violados a un particular. Los contenciosos de responsabilidad contractual, electoral se apoyan en esta categoría.

(1) Lucero Espinosa, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*. Segunda edición. Editorial Porrúa; México, 1992. P.p. 18 y 19.

(2) *Id.*

En la actualidad, por una reforma que entró en vigor a partir del primero de enero de 1954, el Consejo de Estado francés dejó de ser el único órgano encargado de conocer y decidir los juicios administrativos al establecerse "el Consejo de Contencioso Administrativo que resuelve los juicios de esa naturaleza en los territorios de ultramar, la Corte para el Control de la Contabilidad Pública y la Corte Disciplinaria Presupuesta"(3).

Asimismo, se crearon los Tribunales Administrativos de primera instancia y se situó al Consejo de Estado como un órgano de apelación y de única instancia.

Debido a su prestigio, el sistema francés ha tenido una gran influencia en Italia, Bélgica, Holanda, Grecia, Colombia y México.

1.1.2 En los países anglosajones.

En este sistema, las controversias que se suscitan entre la Administración y los particulares se ventilan ante tribunales pertenecientes al Poder Judicial, de ahí que a este sistema se le conozca como judicialista.

Los principios básicos de este sistema se apoyan en el sentido de que la "función jurisdiccional debe ser realizada precisamente por este poder, ya que de lo contrario habría duplicidad de funciones"(4), es decir, estima que la Administración debe ser juzgada en las mismas condiciones que los particulares y por lo tanto, sometida a los tribunales de Derecho común.

Lo anterior, es una consideración rígida del principio de división de poderes. Cada poder es competente para realizar su propia y específica función.

Inglaterra y Estados Unidos "constituyen un ejemplo típico de fiscalización de la

(3) Cortina Gutiérrez, Alfonso. *Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México, Tomo II. Tribunal Fiscal de la Federación; México, 1982. P. 334.*

(4) Lucero Espinosa, Manuel. *Op. cit. P. 19.*

actividad administrativa confiada a los órganos de la jurisdicción ordinaria"(5).

Algunas de las características más importantes del Contencioso Tributario Inglés son las siguientes:

a) Es un contencioso de plena jurisdicción, en virtud de que no se limita a verificar la legalidad del acto o resolución tomada por la administración tributaria en contra del contribuyente, sino que corrigen e incluso sustituyen a la administración tributaria, aumentando, disminuyendo o confirmando la liquidación objeto de la controversia.

b) No existe dualidad de la competencia jurisdiccional en el Contencioso Tributario Inglés, ni recurso administrativo previo.

Respecto del Contencioso Tributario en los Estados Unidos, cabe destacar que existen tres tribunales competentes para conocer de juicios de los particulares en contra de la administración financiera. Dos de ellos administrativos y otro judicial. Queda a opción del demandante acudir a cualquiera de ellos para resolver un conflicto con la Oficina de la Renta Interior.

En primer término, en 1836 se estableció por ley del Congreso, la Corte de Reclamaciones (*Court of Claims*), ante la que puede iniciarse un juicio, pero sólo después de hecho el pago del impuesto. Es un órgano jurisdiccional administrativo independiente.

En 1942, también por ley del Congreso, se creó el Tribunal de Impuestos de los Estados Unidos (*United States Tax Court*). Para la presentación de la demanda ante este Tribunal no se requiere el pago previo de la contribución reclamada. Este Tribunal es similar al mexicano en cuanto a que está encuadrado dentro de la administración financiera, pero con la diferencia de que el tribunal norteamericano tiene independencia completa.

(5) *Martínez Rosalunda, Sergio. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México. Tomo II. Tribunal Fiscal de la Federación; México, 1982. P. 39.*

Por último, una tercera vía procesal que queda a opción del particular, es la de presentar su demanda ante un juez federal de Distrito.

De los tribunales citados anteriormente, los dos últimos son los dos más utilizados, ya que no requieren o exigen para la presentación de la demanda el pago previo de la contribución.

1.1.3 En México.

El establecimiento del contencioso administrativo de corte francés en nuestro país, tiene su antecedente en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de noviembre de 1853, conocida como Ley Lares. En dicha ley se prohibía a los tribunales judiciales actuar sobre cuestiones de la administración, por lo que se concede al Consejo de Estado el carácter de tribunal administrativo para conocer las controversias relativas a obras públicas, contratos de la Administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio.

La Ley Lares entre otras cosas:

"a) Establecía en México de manera definitiva la separación de las autoridades judiciales de las administrativas.

b) Determinaba cuales eran los asuntos de carácter administrativo, señalando además que los altos jefes del gobierno y los altos jefes políticos de los territorios tendrían facultad de conocer los asuntos de naturaleza fiscal.

c) Señalaba que en el Consejo de Estado habría una sección especial para el conocimiento de lo contencioso, indicando la integración de la misma y su competencia.

Su reglamento determinaba la competencia y el procedimiento, señalando que una vez presentada la demanda se le comunicaba al Procurador General de la República para su contestación. En ese momento se entablaba la litis del procedimiento para que oportunamente se dictara la resolución, misma que podría ser recurrida ante el

Consejo de Ministros, cuya sentencia era definitiva"(6).

Durante el Imperio de Maximiliano, se creó nuevamente el Consejo de Estado como órgano de jurisdicción retenida, el cual era regulado por el artículo 18 del Decreto sobre Organización General de los Ministerios de 12 de octubre de 1865, así como por la Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su reglamento, ambos de primero de noviembre de 1865 y que se aproxima a la Ley Lares de 1853. A dicho Consejo de Estado se le facultaba entre otras cosas para formar el contencioso administrativo.

Tanto la Ley Lares de 1853 como el Consejo de Estado de 1865 no tuvieron aplicación efectiva, ya que con el triunfo de la Reforma y el Partido Liberal, todas las leyes expedidas durante el período que estuvieron los conservadores en el poder fueron abrogadas.

En el presente siglo se estableció la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, creada por la Ley para la recaudación de los impuestos establecidos en la Ley de Ingresos entonces vigente, sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas de fecha 21 de febrero de 1924, la cual, subsistió en la Ley del Impuesto sobre la Renta de 18 de marzo de 1925. Dicha Junta Revisora conocía de las reclamaciones que se formularan contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras, al calificar las manifestaciones de los causantes, interpuestas tanto por los causantes como por las oficinas receptoras.

Otro antecedente importante lo tenemos en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación de 10 de febrero de 1927, la cual en su capítulo quinto estableció un juicio de oposición que se promovía ante los juzgados de Distrito y que debía agotarse previamente a la interposición del juicio de amparo. Por lo que de esta manera se llega al 27 de agosto de 1936, fecha en que se expide la Ley de Justicia Fiscal y se instituye el Tribunal Fiscal de la Federación.

(6) Sosa Mirás, Julio César. *Cincuenta Años al Servicio de México. Tomo I. Tribunal Fiscal de la Federación; México, 1987. P. 88.*

1.2 Ley de Justicia Fiscal de 1936.

La Ley de Justicia Fiscal fue expedida el 27 de agosto de 1936, por el entonces Presidente de la República C. Lázaro Cárdenas del Río, en uso de las facultades extraordinarias que le fueron concedidas por el Congreso de la Unión, la cual, entró en vigor el primero de enero de 1937 y en la que se estableció el Tribunal Fiscal de la Federación.

"Al promulgarse la Ley de Justicia Fiscal, se hizo énfasis en que éste era el primer gran paso para crear en México tribunales administrativos, dotados de autoridad y autonomía indispensables para desempeñar con eficacia funciones de control de la administración activa, en defensa y garantía del interés público y de los derechos legítimos de los particulares"(7).

Con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, se suprimió el Jurado de Infracción Fiscal y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, además se derogaron los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación que establecían el juicio de oposición, y los juicios o asuntos pendientes de resolución ante tales órganos pasaron al Tribunal Fiscal para su resolución, aunado al hecho de que dicho tribunal absorbió la competencia de aquellos órganos, como lo ordenaba el artículo quinto transitorio de la Ley de Justicia Fiscal.

La Ley de Justicia Fiscal hizo a un lado la tradición política mexicana conforme a la cual, el contencioso administrativo era del conocimiento de los tribunales ordinarios.

Por otro lado, "por su ubicación dentro del Poder Ejecutivo y por la terminología jurídica empleada, debe reconocerse la influencia francesa, y por las normas que rigen su procedimiento y especialmente por la recurribilidad de sus fallos ante el Poder Judicial, la influencia italiana"(8).

(7) Díaz Olivares, Armando. Conferencia: Los Tribunales Contencioso Administrativos como Garantía del Interés Público y de las Garantías Procesales de los Particulares. México, 1990.

(8) Valdés Costa, Ramón. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México. Tomo V. Tribunal Fiscal de la Federación; México, 1982. P.276.

Al expedirse la multicitada Ley de Justicia Fiscal, en la exposición de motivos de la misma se definieron las bases con las cuales el Tribunal Fiscal de la Federación funcionaría, de las cuales se transcriben a continuación algunas de las más importantes:

"El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa".

"El Tribunal pronunciará tan sólo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas; pero con el fin de evitar los inconvenientes que presenta ahora la ejecución de las sentencias de amparo, que también son fallos de nulidad, y que frecuentemente se prolonga a través de una o varias quejas en las que en forma escalonada el tribunal judicial va controlando la ejecución de su sentencia, en la Ley se establece que el fallo del Tribunal Fiscal que declare una nulidad, indicará de manera concreta en que sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal".

"El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación. Será el acto y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del Tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o

procedimientos. Fuera de esta órbita, la Administración Pública conserva sus facultades propias y los tribunales federales, y concretamente la Suprema Corte de Justicia, su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte".

"Los juicios serán en todo caso de nulidad; normalmente simples juicios declarativos (casos de oposición y de instancia de la Secretaría de Hacienda). En otros, llevarán implícita la posibilidad de una condena (negativa de devolución). Pero, y esto conviene aclararlo, el Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos".

"En cuanto al procedimiento, la ley acoge francamente el oral con sus cinco rasgos característicos. Acepta, pues: el predominio de la palabra, aunque reconociendo la doble función de la escritura como de documentación y de preparación de la contienda; el contacto inmediato de los jueces con las partes y con los elementos de convicción; la identidad física de las personas de los jueces durante el proceso; la inapelabilidad de las resoluciones interlocutorias y, lo que se señala como fundamental: la concentración del procedimiento, que en la ley se lleva al grado de que no se celebrará sino una sola audiencia (salvo los casos excepcionales de acumulación y de nulidad de actuaciones)".

Respecto a la estructura y contenido de la Ley de Justicia Fiscal, ésta se componía de cincuenta y ocho artículos, los cuales se encontraban distribuidos en cuatro capítulos bajo los siguientes títulos:

Capítulo primero.- Disposiciones generales.

Capítulo segundo.- De la competencia.

Capítulo tercero.- De las excusas e impedimentos.

Capítulo cuarto.- Del procedimiento.

A su vez el capítulo cuarto se subdividía en siete secciones:

Sección I.- Disposiciones preliminares.

Sección II.- De las notificaciones y términos.

Sección III.- De la demanda.

Sección IV.- De la contestación.

Sección V.- De la suspensión del procedimiento administrativo.

Sección VI.- De la acumulación.

Sección VII.- De la audiencia y el fallo.

En base a lo anterior, destacan algunos aspectos que regulaba la citada Ley de Justicia Fiscal, la cual establecía que:

El Tribunal Fiscal dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero que sería independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa. Aquí destaca la influencia del sistema francés, al nacer como un Tribunal de jurisdicción delegada.

El Tribunal se compondría de quince Magistrados y funcionaría en Pleno y en cinco Salas de tres Magistrados cada una. En este punto resalta el menor número de salas de las que hay actualmente, en razón de la competencia limitada al área fiscal que se le asignó en un principio.

Los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación serían nombrados por el Presidente de la República, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con ratificación del Senado.

Las Salas del Tribunal Fiscal conocerían de los juicios que se iniciaran:

- Contra las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo que, sin ulterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación;
- Contra las resoluciones dictadas por las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal;
- Contra los acuerdos que impongan sanciones por infracción a las leyes fiscales;

- Contra cualquier resolución diversa de las anteriores, dictada en materia fiscal y cause un agravio no reparable por algún recurso administrativo;
- Contra el ejercicio de la facultad económico-coactiva...;
- Contra la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido; y
- Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada una decisión administrativa favorable a un particular.

Así, la competencia del Tribunal Fiscal durante la vigencia de la multicitada Ley de Justicia Fiscal se limitaba exclusivamente al área fiscal, lo cual, significaba que la mayor parte de los juicios tuvieran relación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los Magistrados de las Salas se turnarían semanalmente para el ejercicio de las siguientes facultades:

- Dar entrada a las demandas y rechazarlas cuando no se ajusten a la ley;
- Proveer sobre la suspensión del procedimiento administrativo, a cuyo efecto determinará la garantía que deba prestar, resolverá sobre su admisión y, cuando proceda, dispensará su otorgamiento; y
- Sobreseer en los juicios en casos de desistimiento del actor o de revocación administrativa de la resolución impugnada, siempre que, en este último supuesto, la resolución no haya dado nacimiento a derecho en favor de alguna de las partes.

No serían recusables los magistrados del Tribunal, pero si se podrían manifestar impedidos éstos para conocer, en casos de que existiera la posibilidad de que se alterara su imparcialidad.

En los juicios que se tramitaran ante el tribunal Fiscal de la Federación, no se daría entrada a ningún incidente de previo y especial pronunciamiento, con excepción de los relativos a la suspensión del procedimiento de ejecución que se tramitaran por separado.

El cómputo de términos se sujetaría al conteo por días naturales, excluyendo los domingos y aquellos que declarara la ley no laborables.

La demanda se presentaría dentro de los quince días siguientes a aquél en que se hubiera notificado la resolución impugnada.

Admitida la demanda, se correría traslado de ella al demandado para que la contestara dentro del término de diez días, y se emplazaría en su caso al tercero interesado y también a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando la oposición se enderezara en contra de una autoridad fiscal autónoma.

En el mismo auto en que se diera entrada a la demanda se citaría para la audiencia del juicio dentro de un plazo que no excedería de un mes. El orden de la audiencia era el siguiente:

I.- Se leía la demanda, la contestación y en su caso, el escrito del tercero perjudicado;

II.- Se resolvían las cuestiones incidentales; recibándose previamente las pruebas y escuchándose previamente las alegaciones que sobre ellas formularan las partes;

III.- Se recibían las pruebas que hubieran sido ofrecidas con relación a la validez o nulidad del acuerdo o procedimiento impugnado; y

IV.- Se oían los alegatos del actor, de la parte demandada y del tercero interesado que se pronunciaban en ese orden.

Serían admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades. Lo cual todavía se regula en el Código Fiscal de la Federación vigente.

Serían causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo:

I.- Incompetencia del funcionario o empleado que hubiera dictado el acuerdo o que hubiera tramitado el procedimiento impugnado;

II.- Omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente debiera revestir la resolución o el procedimiento impugnado;

III.- Violación de la ley aplicada o que debió aplicarse al emitir la decisión;

IV.- Desvío de poder, tratándose de sanciones impuestas por infracción a las leyes fiscales.

Los fallos del Tribunal Fiscal tendrían fuerza de cosa juzgada, se fundarían en ley y examinarían todos y cada uno de los puntos controvertidos.

Podemos concluir, que la Ley de Justicia Fiscal tuvo una vida muy corta, en razón de que su vigencia concluyó al expedirse el Código Fiscal de la Federación de 1938. Aunque cabe aclarar, que dicha ley fue el base primordial para el establecimiento del contencioso administrativo moderno en México, y de la cual quedan todavía principios fundamentales en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación vigentes.

1.3 Base o fundamento constitucional.

"Ni en los ensayos constitucionales anteriores a 1857, ni la Constitución de ese mismo año, ni la de 1917 en su contenido original, contemplaron la posibilidad franca de colocar fuera del Poder Judicial y sin menoscabo del principio de la división de poderes, órgano jurisdiccional alguno para dirimir las controversias entre particulares y autoridades administrativas..."(9).

El Tribunal Fiscal fue "creado con anterioridad a la reforma del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1946, y en consecuencia, antes de dicha reforma se puso en duda su constitucionalidad, ya que desde el año de 1936 en que se creó dicho Tribunal, tal precepto no contemplaba la creación ni la existencia de tribunales administrativos"(10).

(9) *Heduan Virués, Dolores. Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación. Academia Mexicana de Derecho Fiscal. México, 1971. P. 29.*

(10) *Ponce Gómez, Francisco. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México. Tomo II. Tribunal Fiscal de la Federación. México, 1982. P. 203.*

De este modo resurgieron las tesis que sostenían que los tribunales administrativos como éste eran inconstitucionales, toda vez que no estaban previstos en el artículo 104 constitucional.

Sin embargo, en la actualidad la constitucionalidad de dicho Tribunal ya no se discute, toda vez que si bien la Constitución Política de 1917 en el texto original del citado artículo 104 no previó la existencia de tribunales administrativos, lo cierto es que con las reformas y adiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 30 de diciembre de 1946 y 10 de agosto de 1987, le dieron sustento constitucional.

Mediante la reforma de 1946 se agregó un segundo párrafo para la fracción I del artículo 104 constitucional en los siguientes términos:

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

Posteriormente se agregaron dos párrafos más a la fracción I del 104 para que quedara en su texto como sigue:

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

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

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito

Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, solo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa.

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

Actualmente, la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987 vino a dar la "correcta ubicación a la facultad congresional, ya que se encontraba inapropiadamente ubicada en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política mexicana"(11):

En efecto, el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución vigente, contempla como facultad del Congreso:

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

Asimismo, en relación con el artículo anterior, el artículo 104 constitucional en su fracción I-B, se señala que corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

"I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refiere la fracción

(11) Díaz Olivares, Armundo. *Op. cit.* P. 31.

XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno."

En síntesis, es importante señalar que con las reformas que se le han hecho a la Constitución a partir de 1946, el problema sobre la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación ha quedado resuelto.

1.4 Evolución del Tribunal Fiscal de la Federación.

1.4.1 Código Fiscal de la Federación de 1938.

"La Ley de Justicia Fiscal tuvo una vida muy efímera, pues habiendo entrado en vigor el 1° de enero de 1937, fue derogada por el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, al entrar éste en vigor, el 1° de enero de 1939.

A pesar del corto tiempo de su vigencia, la influencia de dicha Ley fue trascendental, ya que logró su cometido histórico: la creación del primer organismo jurisdiccional en el ámbito del derecho administrativo mexicano"(12).

En efecto, el Código Fiscal de la Federación de 1938 "fue el primer intento concreto de una regulación legal total de la actuación de la administración pública en materia fiscal. Su objetivo, a diferencia de la Ley de Justicia Fiscal no solo se limitaba al Tribunal Fiscal de la Federación, sino que abarcó por entero a la administración pública vista desde el ángulo tributario"(13).

(12) *Arreola Ortiz, Leopoldo Rolando. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México. Tomo II. Tribunal Fiscal de la Federación; México, 1982. P. 179*

(13) *Id.*

"Este primer Código Fiscal definió lo que debería entenderse por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; reglamentando detalladamente la relación tributaria originada por la actividad hacendaria encaminada a la obtención de tales tributos. De esta manera se completó la legislación fiscal al reglamentar no solamente el aspecto contencioso, sino asimismo la fase oficiosa fiscal"(14).

Con referencia a la estructura y contenido del Código Fiscal de 1938, éste constaba de 240 artículos, los cuales se encontraban distribuidos en cinco títulos:

Título Primero.- Disposiciones generales.

Título Segundo.- De los créditos fiscales.

Título Tercero.- De la fase oficiosa del procedimiento tributario.

Título Cuarto.- De la fase contenciosa del procedimiento tributario.

Respecto al título cuarto, el cual es de especial interés en este trabajo, se subdividía a su vez en:

Capítulo primero.- Disposiciones generales.

Capítulo segundo.- De la competencia.

Capítulo tercero.- De las excusas e impedimentos.

Capítulo cuarto.- Del procedimiento.

Sección primera.- Disposiciones preliminares.

Sección segunda.- De las notificaciones y de los términos.

Sección tercera.- De la demanda.

Sección cuarta.- De la contestación.

Sección quinta.- De la suspensión del procedimiento administrativo.

Sección sexta.- De la acumulación.

Sección séptima.- De la audiencia y del fallo.

Título Quinto.- De las infracciones y sanciones.

(14) *Id.*

Cabe hacer la observación de que con fecha 29 de diciembre de 1948 se adicionaron los artículos del 241 al 286 del Código Fiscal de la Federación de 1938, los cuales se referían a los delitos fiscales, precisamente al contrabando, falsificación de matrices, punzones, dados y timbres, del uso de timbres falsificados, de la defraudación, de la elaboración de productos y comercio clandestino y del rompimiento de sellos. Asimismo, con fecha 29 de diciembre de 1949 se adicionaron los artículos 284, 285 y 286, los cuales se encuadraban en el título séptimo bajo el título de las investigaciones fiscales.

Respecto a la fase contenciosa, cabe señalar que la misma comprendía de los artículos 146 al 204 del citado Código Fiscal, la cual sufrió algunas reformas respecto a su contexto original en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, pero siguiendo los lineamientos generales de dicha Ley.

Algunos de los aspectos e innovaciones más importantes que reguló el Código Fiscal de la Federación de 1938 con relación a la fase contenciosa, fueron los siguientes:

Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1946 fue modificado el número de Salas que integraban el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que de cinco Salas que existían anteriormente, se aumento a siete Salas, con lo que también aumento el número de Magistrados a veintiuno.

Respecto a la competencia de las Salas, quedó exactamente igual a como lo regulaba la Ley de Justicia Fiscal, sólo que en el Código Fiscal de 1938 se ubicó en el artículo 160.

Por otra parte, siguió regulándose la figura del Magistrado semanero como lo había establecido la Ley de Justicia Fiscal.

Respecto al cómputo de términos, se sufrió una pequeña variación con respecto a lo regulado en 1936, ya que en la Ley de Justicia Fiscal se establecía que el mismo se sujetaría al conteo por días naturales, excluyendo los domingos y aquellos que

declarara la ley no laborables. En cambio, el Código Fiscal de 1938 establecía en su artículo 178, fracción II que se contarían por días naturales, excluyendo los domingos y los días que el Pleno considerara no laborables.

Asimismo, cabe señalar que en el Código Fiscal de la Federación de 1938, "y por reforma vigente a partir del 1° de enero de 1950, se faculta al Pleno del Tribunal para conocer de las excitativas que formulen las partes cuando las Salas no pronuncien en los juicios las sentencias respectivas dentro del término legal (fracción IX del artículo 159). En la misma reforma legislativa, publicada el 30 de diciembre de 1949, se adiciona el artículo 166 del Código Fiscal de la Federación, con una disposición complementaria de la anterior, mediante la cual se confiere a las partes el derecho a recusar al Magistrado que, a pesar de haber sido excitado por el Pleno para pronunciar sentencia, no formule la ponencia respectiva dentro del término de quince días a partir de la fecha en que se haya hecho la excitativa"(15).

Por último, por diversas reformas hechas en 1946, se creó un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, y en 1948 se creó un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

1.4.2 Código Fiscal de la Federación de 1967.

El Código Fiscal de la Federación de 1938 tuvo vigencia hasta marzo de 1967, en virtud de que el 1° de abril de ese mismo año, entraron en vigor dos nuevos ordenamientos legales que lo sustituyeron, el Código Fiscal de la Federación y la Ley

(15) Armienta Calderón, Gonzalo. *El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. Textos Universitarios S.A.*; México, 1977. P. 331.

Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicados en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967. Esta última se verá con más detalle en el siguiente punto.

En cuanto al Código Fiscal de la Federación de 1967, éste se componía de 246 artículos los cuales se encontraban distribuidos de la siguiente manera:

Título primero.- Disposiciones generales.

Título segundo.- Disposiciones sustantivas.

Título tercero.- Procedimiento administrativo.

Título cuarto.- Procedimiento contencioso.

Respecto al procedimiento contencioso, el cual es de interés especial en el presente estudio, se encontraba subdividido de la siguiente forma:

Capítulo I.- Disposiciones generales.

Capítulo II.- Del procedimiento.

Sección I.- Disposiciones preliminares.

Sección II.- De las notificaciones y de los términos.

Sección III.- De los impedimentos, excusas y recusaciones.

Sección IV.- De los casos de improcedencia y sobreseimiento.

Sección V.- De la demanda.

Sección VI.- De la contestación.

Sección VII.- De los incidentes.

Sección VIII.- De las pruebas.

Sección IX.- De la audiencia.

Sección X.- De la sentencia.

Capítulo III.- De la jurisprudencia del Tribunal Fiscal.

Capítulo IV.- De los recursos.

Sección I.- De la reclamación.

Sección II.- De la queja.

Sección III.- De la revisión.

Capítulo V.- De la excitativa de justicia.

Como se desprende de lo anterior, en el Código Fiscal de la Federación de 1967 se quedó contemplado todo el aspecto procedimental del juicio de nulidad, en el que surgieron cambios de gran importancia en relación a como se encontraba en el Código Fiscal de la Federación de 1938. En efecto, el Código Fiscal de 1967 entre otras cosas dispuso que:

El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicaría supletoriamente a falta de disposición expresa del Código Fiscal de la Federación.

En los juicios ante el Tribunal Fiscal no habría lugar a condenación en costas.

Ante el Tribunal Fiscal no procedería la gestión de negocios, y que quién promoviera a nombre de otro debería acreditar que la representación le fue otorgada, a más tardar, a la fecha de la presentación de la demanda.

Había la posibilidad de recusar a un magistrado, pero no únicamente respecto a la excitativa de justicia, sino que también cuando se encontrara en alguno de los casos de impedimentos.

Existía la posibilidad de ampliar la demanda cuando se demandara una negativa ficta o cuando el actor no conociera los fundamentos de la resolución impugnada, sino hasta que la demanda se hubiera contestado.

Las demandas se distribuirían en las Salas de igual manera que correspondiera igual número a cada Magistrado, quien tendría la calidad de instructor respecto de las que le fueran turnadas, y con la facultad y obligación de dar entrada a la demanda, admitir o desechar pruebas, tener por formulada la contestación de la demanda, formular proyectos de resoluciones interlocutorias así como de las resoluciones definitivas, etc. Así, se dejaba a un lado la figura del Magistrado semanero y se daba paso al Magistrado Instructor, el cual es en la actualidad el que conoce de los juicios de lo contencioso en el Tribunal Fiscal Federal.

Habría la posibilidad de tramitar incidentes de previo y especial pronunciamiento.

En el capítulo IV se regularían los recursos de reclamación y de queja, este último en cuanto a la violación de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Posteriormente, al paso de los años surgió la necesidad de perfeccionar el Código Fiscal de 1967, es decir, de actualizar sus disposiciones y adecuarlas a la realidad que imperaba en ese entonces en México. En razón de lo anterior, el 31 de diciembre de 1981 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Código Fiscal, el cual entró en vigor en toda la República el día 1° de abril de 1983, y del cual se analizará en el capítulo II de este trabajo, lo referente al procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

1.4.3 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967.

Respecto a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967, en ésta quedaron incluidos todos los aspectos sobre la integración y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

"A través de esta nueva Ley, se formalizaban por fin, dos características sustantivas de esa dependencia que la tornaban verdaderamente en una nueva y moderna institución jurisdiccional. La primera de ellas legalizaba, lo que tácitamente se le había otorgado desde hacía tiempo, al concederle expresamente a este organismo diversos ámbitos de competencia en la esfera administrativa, rebasando con ello el área fiscal inicial.

La segunda característica era el reconocimiento pleno de la autonomía de este organismo jurisdiccional, suprimiéndose, por vez primera, la declaración que hasta ese entonces había campeado en la Ley, en el sentido de que el Tribunal Fiscal dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión..."(16)

(16) *Arreola Ortiz, Leopoldo Rolando. Op. cit. P. 184.*

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967 constaba de treinta y tres artículos, los cuales se encontraban organizados de la siguiente forma:

Capítulo I.- Disposiciones generales.

Capítulo II.- De la integración del Tribunal Fiscal de la Federación.

Capítulo III.- Del pleno del Tribunal Fiscal de la Federación.

Capítulo IV.- Del presidente del Tribunal Fiscal de la Federación.

Capítulo V.- De las salas del Tribunal Fiscal de la Federación.

Capítulo VI.- De los secretarios y actuarios del Tribunal Fiscal de la Federación.

Capítulo VII.- De las vacaciones y guardias del Tribunal Fiscal de la Federación.

A continuación se mencionan algunos aspectos importantes que contemplaba la citada Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967.

Señalaba que el Tribunal Fiscal de la Federación era un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía, y con la organización y funciones que la misma ley establecía.

Que los Magistrados serían nombrados cada seis años por el Presidente de la República, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con ratificación del Senado.

Entre las atribuciones del Tribunal en pleno se encontraban principalmente:

I.- Designar al presidente del Tribunal Fiscal de la Federación;

II.- Fijar la adscripción de los Magistrados;

XIII.- Conocer de las excitativas que presentaran las partes cuando los Magistrados instructores o ponentes de las quejas y revisiones, no formularan el proyecto respectivo dentro del término legal.

Respecto a las Salas del Tribunal, éste estaba integrado por siete Salas integradas por tres Magistrados cada una, siendo necesario la presencia de los tres para que la Sala pudiera sesionar, y para las resoluciones bastaba la mayoría de votos.

En relación a la competencia de las Salas, ya no se limitaba al área fiscal, sino que su campo abarcó parte del ámbito administrativo, incluyendo cuestiones de pensiones en favor de miembros del Ejército y Armada Nacional, así como lo referente a las pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, entre otras. Por otra parte, se resaltaba el principio de definitividad, definiendo que se consideraban resoluciones definitivas, aquellas que no admitieran recurso administrativo o cuando la interposición de éste fuera optativo para el afectado.

Como se puede observar, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967 siguió los lineamientos generales que habían establecido las leyes anteriores, pero mostrando el desarrollo que iba teniendo el Tribunal Fiscal de la Federación.

De este modo, al transcurso de varios años, "la entrada en vigor de la Ley Orgánica de 30 de diciembre de 1977, derogó la antigua Ley de 24 de diciembre de 1966, cambiando substancialmente la estructura que el Tribunal Fiscal de la Federación había tenido desde su creación"(17).

1.4.4 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1977.

Al aumentarse en gran medida la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, se denotó la incapacidad del Pleno y de las Salas para desahogar la cantidad de juicios que cada vez iban en aumento. Lo anterior, originó que para 1977 se produjera un rezago considerable en la tramitación y resolución de asuntos.

En razón a lo anterior, y aunado al propósito "de desconcentrar el Tribunal Fiscal, a fin de que la justicia impartida por él estuviera más cerca de los causantes; movió al Ejecutivo Federal a enviar al Congreso de la Unión sendas iniciativas de leyes,

(17) *Ibid.* P. 188.

modificando el Código Fiscal y derogando la Ley Orgánica en vigor hasta ese entonces; iniciativas que fueron aprobadas por el Poder Legislativo y promulgadas por el propio Poder Ejecutivo con fecha 30 de diciembre de 1977, entrando en vigor, por lo que toca a la nueva Ley Orgánica que sustituyera a la de 1967, a los ciento ochenta días siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo cual ocurrió el día 21 de febrero de 1978; iniciándose con ello una nueva época en la vida del Tribunal Fiscal"(18).

Al expedirse la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1977, el entonces Presidente de la República Lic. José López Portillo, elaboró la exposición de motivos de la citada Ley, en la que se fundamentan los cambios al Tribunal Fiscal y se destacan las reformas que se hicieron a la misma, de las cuales destacan las siguientes aseveraciones:

El Tribunal Fiscal de la Federación "no puede permanecer inalterable frente al avance en la regionalización a que se ha llegado en los asuntos fiscales de la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los que constituyen la materia de la mayor parte de los juicios promovidos ante el propio Tribunal.

Esta circunstancia hace aconsejable y conveniente la creación de Salas Regionales del mismo órgano, a fin de complementar con la fase contencioso administrativa el sistema regional de defensa, al mismo tiempo que se consigue acercar la justicia administrativa a los lugares donde surgen los conflictos y lograr que el control de legalidad que el Tribunal ejerce se realice en forma más inmediata al contribuyente".

"... al establecerse las Salas Regionales del Tribunal Fiscal en las demarcaciones fiscales a que antes se ha aludido, los particulares podrán impugnar los fallos de aquéllas ante los Tribunales del Poder Judicial Federal que se encuentran ya establecidos en los circuitos de amparo del interior de la República, completándose así

(18) *Ibid.* P. 187.

el sistema de descongestionamiento del centro, ya que sólo quedará centralizado el recurso de revisión promovido por las autoridades contra las resoluciones de las Salas Regionales, del cual conocerá un órgano central y de segundo grado al que se denomina Sala Superior y que será el competente para examinar la legalidad del fallo.

Las consideraciones anteriores fundan la necesidad de una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, para dar cabida a su nueva estructura, siendo oportuno promover su expedición en el presente período de sesiones del H. Congreso de la Unión."

"La nueva organización que se propone dar al Tribunal consiste en una Sala Superior integrada por nueve magistrados designados especialmente para constituirla, que realizará las atribuciones actualmente encomendadas al Pleno, y Salas Regionales que tendrán igual competencia que las actuales Salas del Tribunal, la que ejercerán en las circunscripciones en que se ha dividido el territorio nacional para efectos de regionalización del propio Tribunal."

"... para la distribución de asuntos por razón de territorio se sigue el criterio de tomar en consideración la sede de la autoridad ordenadora, entendiéndose por ésta la que dicte u ordene la resolución impugnada o tramite el procedimiento en que aquélla se produzca.

Para la integración de la Sala Superior y de las Salas Regionales, se prevé que el Ejecutivo a mi cargo, con ratificación del Senado, nombrará cada seis años a los Magistrados del Tribunal, señalando al hacer la designación si ésta es para la Sala Superior o para las Salas Regionales, y que también designará magistrados supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los magistrados de éstas últimas, sólo excepcionalmente, cuando sea necesario para integrar el quórum, las de los miembros de la Sala Superior."

"Otras innovaciones que se proponen consisten en... la creación de una planta de peritos, incluidos en el presupuesto del Tribunal con el carácter de funcionarios del

mismo, facultados para intervenir en los juicios como terceros en el caso de discordia, o en rebeldía de las partes, y para asesorar a los magistrados en caso necesario."

"A fin de ir logrando gradualmente la implantación de la nueva estructura regionalizada del Tribunal, cuando el aumento de juicios que se promuevan contra las resoluciones dictadas por las autoridades ordenadoras que tengan su sede en otras regiones distintas a las del Norte-Centro, Noreste y Occidente lo haga necesario, el Presidente de la República, a solicitud de la Sala Superior, podrá dictar acuerdo para trasladar hasta tres de las seis Salas Regionales con sede en el Distrito Federal, a otras tantas regiones debiendo publicarse el acuerdo respectivo, señalando la región a que se traslade la sala y la fecha de iniciación de actividades, en el Diario Oficial de la Federación."

"El último paso del sistema de implantación paulatina de la nueva estructura regionalizada del Tribunal, se relaciona con las cuatro Salas Regionales que no se instalarán al entrar en vigor la Ley y respecto de las cuales el Presidente de la República a solicitud de la Sala Superior, dictará el acuerdo de iniciación de actividades, señalando la región a que cada una corresponda, para lo cual tomará en cuenta el número de juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades ordenadoras regionales, que justifique la conveniencia de la medida.

A la sala o salas que se instalen de acuerdo con este procedimiento, a partir de la fecha de iniciación de sus actividades, les serán turnados los asuntos de su competencia territorial de que estuviesen conociendo las Salas Regionales que conserven su sede en el Distrito Federal y en los que no se hubiera iniciado la audiencia de Ley.

Al concluirse el procedimiento de instalación de las Salas Regionales antes detallado, según el cual en cada una de las diez regiones fiscales del interior de la República, haya quedado instalada la Sala Regional correspondiente, la jurisdicción de

las salas que conserven su sede en el Distrito Federal, se limitará a la Región Metropolitana."

Como claramente se observa, de la transcripción hecha de algunos párrafos de la exposición de motivos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1977, resaltan las reformas hechas en cuanto a la desconcentración del Tribunal, las cuales consistieron en crear Salas Regionales para aliviar así en gran medida la saturación de asuntos que se dieron a raíz de la ampliación de la competencia del multicitado Tribunal.

Pero, por otro lado, destaca la instauración de la Sala Superior, a la cual principalmente se le otorgan facultades para vigilar el buen funcionamiento de las Salas Regionales, y la cual sustituyó al Pleno en cuanto a las atribuciones.

Asimismo, resaltan en la nueva Ley Orgánica de 1977 la inclusión de los peritos dentro del personal que integra al Tribunal Fiscal de la Federación y la exclusión del Secretario de Hacienda y Crédito Público en la designación de los magistrados.

Por último, respecto a la estructura y contenido de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1977, ésta se analizará con mayor detalle en el siguiente punto de este trabajo, en razón de que dicha Ley es la que actualmente rige la organización y funcionamiento del Tribunal Fiscal Federal mexicano.

1.4.5 Organización y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en la actualidad.

El Tribunal Fiscal de la Federación, según lo dispuesto en los artículos 1° y 2° de su Ley Orgánica, es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, el cual se integra por una Sala Superior y por salas regionales.

Por otra parte, corresponde al Presidente de la República, con la aprobación del Senado, el nombramiento de los magistrados tanto de la Sala Superior como de las salas regionales. Asimismo, el Presidente de la República tiene la facultad de designar

hasta tres magistrados supernumerarios, los cuales suplirán las ausencias de los magistrados de las salas regionales.

En cuanto a lo señalado anteriormente, cabe señalar que a pesar de que el Tribunal Fiscal de la Federación ha conseguido autonomía plena para dictar fallos, todavía existe una cierta sujeción respecto al titular del Ejecutivo, lo que impide que dicho Tribunal logre funcionar aún con mayor eficiencia a la ya alcanzada, por lo que es necesario buscar una reestructuración precisa para consolidar al mismo y lograr así, un mayor desarrollo al ya obtenido al paso de los años.

Por otra parte, los magistrados de la Sala Superior y de las Salas Regionales duran seis años en el ejercicio de su encargo, pero si al término del citado período, fueran designados nuevamente, sólo pueden ser cesados de su cargo conforme al procedimiento aplicable a los jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación.

La Ley Orgánica del Tribunal aludido señala como requisitos para ser magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación:

- 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 puede ser designado nuevamente siempre y cuando no exceda de setenta años de edad y, en el caso de que haya cumplido dicha edad o padezca incapacidad física o mental para desempeñar el cargo, ésto es causa de retiro forzoso.

En el caso de las faltas temporales de los magistrados de las Salas Regionales, éstos son suplidos por los magistrados supernumerarios que designe la Sala Superior,

y las faltas definitivas son cubiertas por una nueva designación. En cambio, las faltas temporales de los magistrados de la Sala Superior no son cubiertas, y las definitivas se comunican al Presidente de la República.

El Tribunal Fiscal, además de los magistrados se integra con un Secretario General de Acuerdos, quién es también Secretario de Acuerdos de la Sala Superior, un Oficial Mayor, los secretarios, los actuarios y los peritos, así como los empleados que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los secretarios y actuarios deben ser mexicanos, mayores de veinticinco años, licenciados en Derecho, con dos años de práctica en materia fiscal, con título debidamente registrado y de reconocida buena conducta.

Por otra parte, cabe destacar que los magistrados, secretarios y actuarios están impedidos para desempeñar cualquier otro cargo o empleo de la Federación, Estados, Distrito Federal, Municipios, organismos descentralizados, empresas de participación estatal o de algún particular, con excepción de los empleos de carácter docente y los honoríficos. Igualmente, están impedidos de ejercer su profesión, excepto cuando sea en causa propia.

Lo anterior, se entiende en razón de que los juicios de los cuales conocen las personas señaladas revisten gran importancia para el país, en virtud de que la gran mayoría de las veces están en conflicto los ingresos que debe percibir la Federación.

Con lo que respecta a la Sala Superior, ésta se compone de nueve magistrados especialmente nombrados para integrarla, pero basta con la presencia de seis para que pueda sesionar. Sus resoluciones se toman por mayoría de votos de los magistrados presentes y, en caso de empate, el asunto se difiere a la siguiente sesión y si persistiere, se designa un nuevo ponente.

Para establecer o modificar jurisprudencia se requiere que voten en igual sentido, cuando menos seis de los magistrados de la Sala Superior.

Con respecto a la competencia de la Sala Superior, entre otras cosas le corresponde:

- Fijar la jurisprudencia del Tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación vigente;

- La resolución de juicios con características especiales, en los casos que establece el propio Código Fiscal;

- Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros magistrados, dentro de los plazos señalados por la ley;

- Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados y, en su caso, designar al magistrado que deba sustituirlos;

- Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales;

- Resolver los juicios en materia de comercio exterior a que se refiere el artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior, y

- 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.

Asimismo, entre otras atribuciones, le corresponde:

- Designar al Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, quién lo será también de la Sala Superior;

- Señalar la sede de las Salas Regionales;

- Dirigir la buena marcha del Tribunal y la pronta impartición de justicia;

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

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

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

Cabe señalar a este respecto, que las visitas a las salas regionales del Tribunal se producen, una a mediados de año y la otra a finales del mismo, con el objeto de vigilar el buen funcionamiento de dichas salas, así como para que la Sala Superior conozca las necesidades y propuestas que les haga el personal que las integra.

Por otra parte, respecto al presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, éste es designado en la primera sesión anual de la Sala Superior, dura en su cargo un año, puede ser reelecto y forma parte de la misma Sala Superior. Además, tiene entre otras, las siguientes facultades:

-Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades;

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

-Someter al conocimiento de la Sala Superior las contradicciones de sentencias dictadas por las salas regionales;

-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;

-Autorizar, en unión del Secretario General de Acuerdos, las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos de la Sala Superior;

-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;

-Publicar los precedentes y la jurisprudencia del Tribunal.

Con respecto a la integración de las Salas Regionales y del quórum requerido, el Tribunal tiene salas regionales integradas por tres magistrados cada una, siendo necesaria la presencia de los tres magistrados para efectuar sesiones en una sala, y

para resolver basta la mayoría de votos.

El territorio nacional, para efectos de lo anterior, se divide en regiones, las cuales son las siguientes:

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, Queretaro 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 Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

XII. Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal.

En cada una de las regiones existe una sala regional, con excepción de la Metropolitana donde hay seis, y la de Hidalgo-México, donde hay dos.

Por lo que respecta a la competencia de las salas regionales, el artículo 23 de la Ley Orgánica precitada dispone que las salas regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

"I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos,

en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía, o acudir ante la instancia judicial competente, y

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

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

Como se observa, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación ha sido ampliada en gran medida al campo administrativo, contrastando enormemente con la competencia que se le atribuía durante la vigencia de la Ley de Justicia Fiscal, la cual era limitada al área fiscal, por lo que vino a denotar el desarrollo que logró el citado Tribunal a través del tiempo. Pero, dicha ampliación de la competencia también ha provocado un mayor número de asuntos a resolver, lo que ha suscitado la desconcentración del Tribunal y la necesidad de utilizar más personal para despachar los juicios. Asimismo, destaca el principio de definitividad que consagra el citado artículo, en virtud de que es indispensable que la resolución recurrida sea definitiva, es decir, que no admita algún recurso administrativo previo.

Por otro lado, las salas regionales conocen por razón de 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 el territorio nacional, o se trate de empresas que formen parte del sistema financiero o tengan el carácter de controladora o controlada en términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en cuyo caso será competente la sala regional respecto de las resoluciones que dicten las autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción.

Respecto a los juicios en materia de comercio exterior a que se refiere el artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior, los mismos son instruidos por la sala regional en cuya jurisdicción tenga su sede la autoridad que hubiera dictado la resolución impugnada. Esta reciente reforma que sufrió la Ley Orgánica del Tribunal multicitado, todavía no se ha aplicado completamente, en razón de que hace muy poco tiempo se aprobó el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, por lo que, si apenas se van a aplicar las disposiciones del citado Tratado en materia de comercio exterior, es obvio que aún no existen conflictos de los cuales pueda conocer el Tribunal Fiscal de la Federación.

En el caso de que una ley otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación sin señalar el procedimiento a los alcances de la sentencia, se está a lo que dispongan el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica de dicho Tribunal.

Una atribución más que le corresponde a las salas regionales, es la de designar anualmente a su Presidente, el cual puede ser reelecto y tiene entre otras, las siguientes atribuciones:

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

-Realizar los actos administrativos o jurídicos que no requieran la intervención de los otros dos magistrados de la Sala Superior o del presidente del Tribunal, y

-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 las 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.

Por otra parte, el artículo 30 de la multicitada Ley Orgánica, expresa que las demandas se distribuirán en las salas de igual manera que corresponda igual número a cada magistrado, quién tendrá la calidad de instructor respecto de las que les sean turnadas, con las siguientes atribuciones:

I. Dar entrada o desechar la demanda o la ampliación, si no se ajustan a la Ley.

II. Tener por formulada la contestación o la ampliación de la demanda, o desecharlas en su caso.

III. Admitir o rechazar la intervención del tercero.

IV. Admitir o desechar pruebas.

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

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

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

VIII. Formular el proyecto de sentencia definitiva.

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

Entre las principales atribuciones del Secretario General de Acuerdos está:

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

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

-Engrosar los fallos de la Sala Superior, salvo que en la sesión se acuerde que lo

haga algún magistrado, autorizándolos en unión del presidente, y

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

Por otro lado, de entre las funciones del Oficial Mayor destacan:

- Formular el anteproyecto de presupuesto del Tribunal;

- Supervisar el funcionamiento del archivo del Tribunal;

- Tramitar los movimientos del personal y vigilar el cumplimiento de las obligaciones laborales de los empleados administrativos, y

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

En lo que toca a las facultades de los secretarios de magistrados de la Sala Superior se encuentran:

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

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

- Desempeñar las demás atribuciones que las disposiciones legales les confieran.

Corresponde principalmente a los secretarios de las salas regionales:

- Proyectar los autos y las resoluciones que les indique el magistrado instructor;

- Autorizar con su firma las actuaciones del magistrado instructor y de la sala regional, y

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

A los actuarios corresponde esencialmente:

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

- Practicar las diligencias que les encomiende el magistrado instructor o la Sala.

Respecto a los peritos, están facultados para:

- Rendir dictamen en los casos en que fueren designados peritos en rebeldía o terceros en discordia, y
- Asesorar a los magistrados del Tribunal, cuando éstos lo soliciten, en las cuestiones técnicas que se susciten en los litigios.

Cabe señalar por otro lado, que el personal del Tribunal tiene cada año dos periodos de vacaciones de diez días hábiles cada período, en fechas que deberán coincidir con las que se fijen para los trabajadores del Poder Ejecutivo Federal. Asimismo, se suspenden las labores en los días que el calendario señale para los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión o cuando lo acuerda la Sala Superior.

1.5 Naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Cuando la Ley de Justicia Fiscal dió vida al Tribunal Fiscal de la Federación, éste trajo consigo diversas características que lo identificaron plenamente, de las cuales destacan su limitada competencia al área fiscal y que nació como un organismo de justicia delegada, esto último se justifica en la exposición de motivos de dicha Ley, la cual afirmaba:

"El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de los que integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida."

Pero ante el paso del tiempo y de la evolución que ha sufrido el mismo Tribunal, sus

características han cambiado, y en la actualidad son las siguientes:

"Formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional"(19).

-Carece de competencia para juzgar la constitucionalidad de leyes. Lo anterior es apoyado por el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual ha establecido en jurisprudencia lo siguiente:

"COMPETENCIA.- EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN CARECE DE ELLA PARA RESOLVER CONTROVERSIAS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES, REGLAMENTOS O DECRETOS.- Conforme a lo previsto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo los Tribunales del Poder Judicial Federal pueden analizar y resolver las controversias sobre la constitucionalidad de leyes o reglamentos, razón por la cual este Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para ello."

Revisión No. 1108/81.- Resuelta en sesión de 21 de febrero de 1985, por unanimidad de 7 votos.

Revisión No. 2129/84.- Resuelta en sesión de 12 de marzo de 1986, por unanimidad de 9 votos.

Revisión No. 1241/84.- Resuelta en sesión de 20 de marzo de 1986, por unanimidad de 6 votos.

(Texto aprobado en sesión de 22 de agosto de 1986).

R.T.F.F. Año VIII, No. 81, septiembre 1986, p. 178.

"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- CARECE DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE VIOLACIONES AL PROCESO LEGISLATIVO.- Si en la demanda de nulidad se invoca que la ley que sirva de fundamento a la resolución impugnada no fue

(19) Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo, Tomo II*. Decimaquinta edición. Editorial Porrúa S.A.; México, 1992. P. 719.

debidamente refrendada, tal cuestión implica examinar la constitucionalidad de la ley; facultad que está reservada exclusivamente al Poder Judicial, a través del juicio de amparo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 103 de nuestra Carta Magna."

Revisión No. 934/82.- Resuelta en sesión de 17 de agosto de 1983, por mayoría de 6 votos y 1 más con los puntos resolutiveos.

Revisión No. 88/84.- Resuelta en sesión de 12 de julio de 1984, por mayoría de 6 votos y 1 más con los puntos resolutiveos.

Revisión No. 1350/83.- Resuelta en sesión de 26 de octubre de 1984, por unanimidad de 6 votos. (Texto aprobado en sesión de 9 de julio de 1985).

R.T.F.F. Año VII, No. 67, Julio 1985, p. 9.

Lo anterior se entiende, en razón de que el Tribunal Fiscal fue establecido para conocer de lo contencioso-administrativo, aunado al hecho de que existe la Suprema Corte de Justicia de la Nación la cual, se encarga precisamente de conocer controversias sobre la constitucionalidad de leyes, reglamentos y decretos.

-El Tribunal Fiscal de la Federación "ha pasado a ser, de un Tribunal de Justicia delegada a un Tribunal Jurisdiccional totalmente autónomo, desvinculando de su dependencia de origen con el Poder Ejecutivo, en el plano jurídico; y adquiriendo una completa y verdadera autonomía en el ejercicio de su función jurisdiccional"(20).

-Respecto a la competencia de este Tribunal, ya no se limitó al área fiscal, sino que se extendió al campo administrativo.

Esto en virtud de que, si bien al principio la Ley de Justicia Fiscal sólo facultó al Tribunal para conocer específicamente lo relacionado al campo fiscal, lo cierto es que posteriormente, en razón del gran desarrollo que denotaba el mismo, se le facultó para conocer el ámbito administrativo, con lo que de esta manera, en cierta forma se premiaba su buen funcionamiento.

(20) *Arreola Ortiz, Leopoldo Rolando. Op. cit. P.195.*

-Asimismo, otra característica del Tribunal Fiscal de la Federación es que carece de imperio para hacer cumplir sus determinaciones. En efecto, mediante jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se establece lo siguiente:

"TRIBUNAL FISCAL. CARECE DE IMPERIO PARA EJECUTAR SUS DECISIONES. Si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación ejercita funciones jurisdiccionales al 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."

Nota: Aún cuando la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936 fue derogada por el Código Fiscal de la Federación, la Suprema Corte de Justicia ha establecido que subsiste el mismo sistema dentro del citado Código.

Quinta Época.

Tomo LXVI, Pág. 218. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tomo LXVI, Pág. 2547. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tomo LXVI, Pág. 2860. Departamento de Impuestos del Timbre y sobre Capitales, de la Secretaría de Hacienda.

Tomo LXVI, Pág. 2860. Departamento de Impuestos Especiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tomo LXVI, Pág. 2860. Departamento de Impuestos Especiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esta tesis apareció publicada, con el número 325, en el apéndice 1917-1985, tercera parte, pág. 551.

Por otra parte, existe controversia en la doctrina mexicana para decidir si el Tribunal Fiscal Federal es un Tribunal de anulación o si es de plena jurisdicción. Conforme a

Argañaraz (21), las diferencias entre un contencioso de anulación, objetivo o de ilegitimación y un contencioso de plena jurisdicción o subjetivo se pueden identificar en diferentes aspectos:

1.- En cuanto a su finalidad. En el de anulación sólo se busca el mantenimiento de la legalidad en la actuación de la administración; en cambio en el de plena jurisdicción se pretende el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo.

Nuestro contencioso administrativo, "fue instaurado para la protección de los derechos subjetivos públicos, pues para la procedencia del juicio es necesaria la afectación del interés jurídico del demandante, como se desprende a contrario sensu de la fracción I del Artículo 202 del Código Fiscal de la Federación"(22), el cual establece que: "es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

I.- Que no afecten los intereses jurídicos del demandante..."

2.- En cuanto al procedimiento. En el de anulación no es indispensable la participación de la administración como parte demandada, ya que se reduce a que emita un informe que le requiera el Tribunal; en el de plena jurisdicción, es de tipo judicial, con la participación de ambas partes, y en un proceso con todas sus etapas procedimentales.

Por lo que claramente se deduce, que el procedimiento que se sigue ante el Tribunal Fiscal de la Federación es de plena jurisdicción, en virtud de que el mismo se lleva a cabo con todas las etapas de un juicio procesal.

3.- En cuanto a la sentencia. En el de anulación se construye a declarar la nulidad o validez del acto; y en el de plena jurisdicción se emiten sentencias de condena.

(21) Cit. por Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. P. 24.

(22) Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. P. 25.

Por lo que toca al juicio contencioso administrativo mexicano, principalmente es de anulación, en razón de que se limita a declarar la nulidad o reconocer la validez de la resolución impugnada. Pero hay casos en que emite sentencias de condena, lo cual sucede cuando dicta las mismas para ciertos efectos, lo que produce que sea de plena jurisdicción.

4.- En cuanto a los efectos de la sentencia. En el de anulación, el Tribunal no puede ejecutar sus propios fallos; en cambio, en el de plena jurisdicción el Tribunal si puede ejecutar sus resoluciones, en virtud de que busca el restablecimiento de los derechos subjetivos violados.

En este caso, el Tribunal Fiscal de la Federación es de anulación, en razón de que el mismo no está facultado para hacer cumplir sus resoluciones, como se señaló anteriormente.

Por lo que, como se puede observar el contencioso administrativo que se ventila ante el Tribunal Fiscal es ecléctico, en razón de que adopta diversos aspectos de los sistemas mencionados.

Por otra parte, "como órgano jurisdiccional, se trata de un tribunal administrativo, ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo sin sujeción a las autoridades que integran ese poder y que actúa con plena autonomía"(23).

Dicha autonomía para dictar sus fallos se establece en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, la cual establece:

"Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa".

(23) *Ibid.* P. 26.

En la actualidad, dicha autonomía se consagra en el artículo primero de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, el cual establece:

"Artículo 1°. 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."

CAPITULO II
EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL
FISCAL DE LA FEDERACION

2.1 Consideraciones generales del procedimiento contencioso administrativo.

El procedimiento que se desarrolla ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sigue los lineamientos que le marca el título sexto del Código Fiscal de la Federación. Pero el mismo Código Fiscal, establece la posibilidad de que se aplique supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles en caso de que aquél no regule expresamente alguna institución que se deba aplicar.

En efecto, algunas veces durante el juicio contencioso administrativo surgen cuestiones no reguladas expresamente por el Código Fiscal de la Federación, lo que suscita que el mismo se apoye en el ordenamiento antes señalado y logre así continuar legalmente con el procedimiento y, que en este caso corresponde al Código Federal de Procedimientos Civiles mencionado ser el encargado de aplicar supletoriamente sus disposiciones cuando sea necesario.

Pero la aplicación supletoria de dichas normas, no debe ser en forma arbitraria, al contrario, para que pueda ser correcta dicha aplicación, es indispensable que se adecue al procedimiento contencioso para coadyuvarlo y no hacerlo confuso.

Respecto a lo anterior, cabe señalar que la aplicación supletoria del citado Código Federal de Procedimientos Civiles se encuentra prevista en el párrafo primero del artículo 197 del Código Fiscal Federal.

Otro aspecto importante, es lo regulado en el artículo 201 del Código Fiscal, el cual señala que ante el Tribunal Fiscal de la Federación no procede la condenación de costas, ya que cada parte es responsable de sus propios gastos y de los que originen las diligencias que ocurran durante el juicio.

2.1.1 Las partes en el juicio contencioso administrativo.

El Código Tributario Federal señala en su artículo 198, que pueden ser partes en el juicio contencioso administrativo:

- El demandante.
- Los demandados. Y tendrán ese carácter:

a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.

b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

- El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede ser parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede apersonarse como parte en los otros juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Es importante señalar que toda promoción ante el Tribunal Fiscal de la Federación debe estar firmada por quien la formule y sin este requisito se tiene por no presentada la misma, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprime su huella digital y firma otra persona a su ruego.

Por otro lado, se estipula que sólo debe aparecer en cada escrito de demanda un demandante, pero si fuera el caso en que fueran varios los que demandan en un mismo escrito, deben señalar un representante común, ya que en caso contrario el Magistrado Instructor está facultado para designarlo de cualquiera de ellos.

Otro aspecto regulado en el Tribunal Fiscal de la Federación, consiste en que no se admite la gestión de negocios, es decir, la persona que demande en juicio debe ser el afectado directamente por la resolución y, en caso de que actúe alguien en representación del mismo, es necesario que acredite que se le dió dicha representación a más tardar el día en que se interpusó la demanda, así como también, debe probar que dicha representación le fue otorgada en carta poder ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y de los testigos ante notario público o ante los secretarios del Tribunal Fiscal de la Federación.

En el caso de las autoridades, la representación corresponde a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en el decreto o reglamento respectivo; o conforme lo establezcan las disposiciones locales, tratándose de las autoridades de las Entidades Federativas coordinadas.

2.1.2 Impedimentos y excusas.

Los magistrados instructores del Tribunal Fiscal de la Federación no siempre pueden conocer de determinados asuntos, en razón de que pueden surgir situaciones en las que se pueda ver afectada la imparcialidad con la que debe actuar un juez. El Código Fiscal de la Federación previó este aspecto, regulándolo en el artículo 204 del Código Tributario Federal, el cual establece que los magistrados del Tribunal Fiscal están impedidos para conocer cuando:

- Tengan interés personal en el juicio.
- Sean parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad.
- Hayan sido patronos o apoderados en el mismo negocio.

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

- Hayan dictado el acto impugnado o hayan intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución.

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

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

Asimismo, el mismo artículo 204 establece que los peritos del Tribunal están impedidos para dictaminar en los casos señalados anteriormente.

Los anteriores impedimentos se justifican en razón de que indudablemente los mismos podrían afectar la imparcialidad de algún magistrado o perito, siendo necesaria dicha imparcialidad no solamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sino también en cualquier juicio o procedimiento administrativo o judicial.

En el caso de que sobreviniera alguno de los casos de impedimento, el magistrado respectivo debe de excusarse de conocer o de seguir conociendo el asunto, expresando en que caso o casos de impedimento se encuentra. Ya una vez que el magistrado se haya manifestado impedido, el Presidente de la Sala Regional turna el caso a la Sala Superior, quién determina si es fundada la excusa y, de ser así nombra al magistrado que deba sustituirlo.

2.1.3 Notificaciones y cómputo de términos.

Con relación a las notificaciones en el juicio contencioso ante el Tribunal Fiscal, las mismas deben ser hechas a más tardar al tercer día siguiente a aquél en que se haya turnado el expediente al actuario, el cual puede ser multado o inclusive hasta destituido en el caso de que sin causa justificada omite hacer la notificación de la resolución respectiva.

Las notificaciones que deben hacerse a los particulares, se hacen en los locales de las salas regionales respectivas si las personas a notificar se presentan dentro de las veinticuatro horas siguientes a aquélla en que se haya dictado la resolución. En el caso de que no se presente el particular, las notificaciones se hacen por lista, utilizando un lugar visible dentro del Tribunal.

Cuando el particular no se presenta, se hacen las mismas personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, siempre que se conozca su domicilio o que éste o el de su representante se encuentren dentro de territorio nacional, tratándose de los siguientes casos:

- La que corra traslado de la demanda, de la contestación y, en su caso, de la ampliación.
- La que mande citar a los testigos o a un tercero.
- El requerimiento a la parte que deba cumplirlo.
- El auto de la sala regional que de a conocer a las partes que el juicio será resuelto por la Sala Superior.
- La resolución de sobreseimiento.
- La sentencia definitiva.
- En todos aquellos casos en que el magistrado instructor así lo ordene.

Respecto a las notificaciones que deban hacerse a las autoridades administrativas se hacen siempre por oficio o por vía telegráfica en casos urgentes.

Las notificaciones hechas durante el juicio contencioso surten sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que fueron hechas y en los casos de notificaciones por lista se tiene como fecha de notificación la del día en que se hubiese fijado.

Una notificación omitida o irregular se entiende legalmente hecha a partir de la fecha en que el interesado se hace sabedor de su contenido y respecto al cómputo de los plazos, el artículo 258 establece que el mismo se sujeta a las reglas siguientes:

- Empiezan a correr a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la

notificación.

- Si están fijados en días, se computan sólo los hábiles entendiéndose por éstos aquéllos en que se encuentren abiertas al público las oficinas de las salas del Tribunal Fiscal durante el horario normal de labores. Cabe apuntar que la existencia de personal de guardia no habilita los días en que se suspendan las labores.

- Si están señalados en períodos o tienen una fecha determinada para su extinción, se comprenden los días inhábiles; no obstante, si el último día del plazo o la fecha determinada es inhábil, el término se prorroga hasta el siguiente día hábil.

- Cuando los plazos se fijan por mes o por año, sin especificar que sean de calendario se entiende en primer caso que el plazo vence el mismo día del mes de calendario posterior a aquél en que se inició y, en el segundo caso, el término vence el mismo día del siguiente año de calendario a aquél en que se inició. En el caso de que no exista el mismo día en los plazos que se fijan por mes, éste se prorroga hasta el primer día hábil del siguiente mes de calendario.

2.1.4 Jurisprudencia.

Respecto a la jurisprudencia, constituyen precedente las tesis dictadas por las salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, siempre y cuando se publiquen en la Revista del Tribunal.

Asimismo, las tesis que sustente la Sala Superior en los juicios con características especiales, constituyen precedente cuando son publicadas en la citada Revista.

Cuando una sentencia dictada por una Sala del Tribunal Fiscal de la Federación queda firme, la misma Sala aprueba la tesis que constituye precedente, la síntesis y el rubro, así como la numeración que le corresponde en el orden de los que haya dictado, hecho lo cual la Sala Superior ordena su publicación en la Revista del Tribunal.

En caso de contradicción de sentencias, cualquiera de los magistrados del Tribunal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o las partes en los juicios en que tales

tesis se sustentaron, pueden denunciarla ante la Sala Superior para que ésta decida cual tesis debe prevalecer. Pero la resolución que dicte la Sala Superior sólo es para efectos de fijar jurisprudencia y no afecta las resoluciones dictadas en los juicios correspondientes.

Al recibir la sentencia que quede de aplicar algún precedente o la denuncia de contradicción, la Sala Superior establece la tesis que deba prevalecer, misma que constituye jurisprudencia obligatoria para el Tribunal, siempre que se apegue a la jurisprudencia que, en su caso, hayan formado los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

También constituyen jurisprudencia las tesis sostenidas por la Sala Superior al resolver los juicios con características especiales, siempre y cuando se sustente en tres resoluciones no interrumpidas por otra en contrario y cumpla con el requisito señalado mencionado en el párrafo anterior.

La Sala Superior una vez que aprueba la tesis jurisprudencial, la síntesis y el rubro que corresponda, debe ordenar su publicación en la Revista del Tribunal, y una vez formada la jurisprudencia respectiva, señala también la numeración progresiva que le corresponda.

En el supuesto que una Sala Regional dicte una resolución o sentencia contraviniendo la jurisprudencia del Tribunal, la Sala Superior debe solicitar a los magistrados que hayan votado a favor de dicha resolución o sentencia que le rindan un informe y, una vez confirmado el incumplimiento, les hace un apercibimiento y, en caso de reincidencia, les aplica la sanción administrativa que corresponda.

Cabe destacar que la jurisprudencia que se establezca por el Tribunal Fiscal de la Federación, se convierte en obligatoria para las salas regionales del mismo, por lo que, si no se aplica la misma o se aplica indebidamente, los magistrados responsables son sancionados conforme a lo establecido en el párrafo anterior. Y sólo puede dejar de ser obligatoria la citada jurisprudencia cuando así lo establezca la Sala Superior.

Lo anterior es apoyado por jurisprudencia del propio Tribunal Fiscal, la cual establece:

"JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- ES OBLIGATORIA PARA LAS SALAS REGIONALES.- En los términos del artículo 233 del Código Fiscal de la Federación, la Jurisprudencia del Tribunal es obligatoria para las Salas Regionales, sin que se les faculte para dejar de acatarla exponiendo las razones que tuvieran para ello, como se hacía en el texto que estuvo en vigor hasta el 31 de julio de 1978; por tanto, si la tesis jurisprudencial no se aplica en los casos en que proceda por consideraciones que se contraponen a lo establecido en la jurisprudencia, ésta se viola."

Revisión No. 987/74.- Resuelta por unanimidad de 8 votos.- Sesión del 11 de junio de 1980.

Revisión No. 1231/79.- Resuelta por unanimidad de 6 votos.- Sesión del 27 de junio de 1980.

Revisión y queja No. 926/79.- Resuelta por unanimidad de 6 votos.- Sesión del 27 de agosto de 1980. (Texto aprobado en sesión de 27 de agosto de 1980).

R.T.F.F. Año III, Nos. 13 a 15, Julio-Diciembre 1980, p. 15.

"JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- CUANDO DEJA DE SER OBLIGATORIA.- En los términos de los artículos 231 y 233 del Código Fiscal de la Federación, solamente la Sala Superior podrá establecer y variar la jurisprudencia de ese Cuerpo Colegiado, por lo que mientras la misma no sea modificada por la Sala Superior, tendrá el carácter de jurisprudencia y será obligatoria para las Salas Regionales. Así pues, el hecho de que la sentencia dictada en un juicio en el que se sentó una de las tesis que dieron origen a determinada jurisprudencia haya sido revocada por una sentencia de amparo, no le quita ese carácter."

Revisión No. 1738/81.- Resuelta en sesión de 26 de febrero de 1982, por unanimidad de 8 votos.

Revisión No. 1919/81.- Resuelta en sesión de 13 de abril de 1982, por unanimidad de 7 votos.

Revisión No. 1771/81.- Resuelta en sesión de 9 de julio de 1982, por mayoría de 6 votos y 1 en contra. (Texto aprobado en sesión de 25 de agosto de 1982).

R.T.F.F. Año V, No. 32, Agosto 1982, p. 4.

2.2 Improcedencia y sobreseimiento.

"Por improcedencia del juicio debe entenderse la imposibilidad jurídica que tiene el juzgador para dirimir una controversia, por cuestiones de hecho o de derecho, que impidan al órgano jurisdiccional analizar y resolver la pretensión de la parte actora"(24).

Existen diversas causas en las que no procede el juicio ante el Tribunal Fiscal, las cuales están reguladas en el artículo 202 del Código Fiscal, y el cual determina que es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

- Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

Esto se entiende, en razón de que si no le afecta la resolución recurrida al demandante, es innecesaria la actividad del juzgador, ya que dicha situación únicamente provocaría rezago en los demás asuntos.

- Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.

En este caso, se refiere a la incompetencia ya sea por materia o por territorio, lo cual se encuentra regulado en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

- Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.

(24) *Ibid.* P. 39.

- Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos señalados en el Código Fiscal de la Federación.

- Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.

- Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa.

Aquí se toma en cuenta el principio de definitividad que se establece en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, ya que es necesario que las resoluciones que se combatan ante el Tribunal Fiscal no admitan recurso administrativo previo y obligatorio a la interposición de la demanda ante el mismo.

- Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

- Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

- Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.

- Cuando no se haga valer agravio alguno.

Para que proceda el juicio ante el Tribunal Fiscal, las parte actora debe expresar los razonamientos que la llevaron a concluir la existencia de violaciones al dictar la autoridad el acto combatido, es decir, se deben señalar los argumentos jurídicos y motivos por los que considera que le afecta a sus intereses el acto impugnado.

- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado.

Esta causal se comprende, en razón de que si se comprueba que no existe la resolución impugnada, significa que la misma no le causa ningún agravio a la parte actora.

- Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.

- Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.

- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición del Código Fiscal o de las leyes fiscales especiales.

Es importante señalar, que para decretar la improcedencia del juicio, no es indispensable que la misma sea impulsada o solicitada por alguna de las partes para que se tramite, ya que la procedencia del juicio puede ser examinada aún de oficio.

El sobreseimiento, "es la resolución judicial, por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia"(25).

A este respecto, el artículo 203 regula las causas de sobreseimiento, el cual establece que procede:

- Por desistimiento del demandante.
- Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia señaladas anteriormente.
- En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.
- Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.
- En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

(25) *Diccionario Jurídico Mexicano*. Quinta edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M.; Editorial Porrúa. P. 2937.

El sobreseimiento del juicio puede ser total o parcial. Ya que, en el caso de que se demanden varias resoluciones en un mismo escrito de demanda, lo que puede ocasionar que alguna o algunas de las resoluciones atacadas no sean procedentes y en cambio las otras si lo sean.

2.3 Demanda.

La demanda debe presentarse por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.

Existe la posibilidad de enviar la demanda por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población de donde esté la sede de la sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que reside el demandante.

Lo anterior, es apoyado por jurisprudencia dictada en el Tribunal Fiscal de la Federación, la cual establece:

"DEMANDA.- PRESENTACIÓN POR CORREO.- En los términos del artículo 192 del Código Fiscal de la Federación de 1967 y 207 del actual, se establecen como requisitos para presentar la demanda por correo certificado, primero, que el actor tenga su domicilio fuera de la sede de la Sala Regional que deba conocer por razón de territorio y segundo, que el depósito en el correo se haga en el lugar en que reside el actor; consecuentemente, si éste reside en una población determinada y pretende presentar su demanda por correo, pero hace el depósito en otra población, es claro que no se contemplan los requisitos de las disposiciones legales comentadas, no pudiéndose considerar válida esa presentación para efectos del cómputo del término de presentación de la demanda."

Contradicción de Sentencia No. 4/81.- Resuelta en sesión de 3 de mayo de 1988, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Genaro Martínez Moreno.- Secretario: Lic. Victorino Esquivel Camacho.

R.T.F.F. Tercera Epoca, Año I, No. 5, Mayo 1988, p. 7.

En cambio, las autoridades pueden presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o anulación de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se puede demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraen a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

En el caso de que el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el juicio se suspende hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión.

2.3.1 Requisitos para su procedencia.

El artículo 208 señala los requisitos que debe indicar la demanda:

I.- El nombre, domicilio fiscal y en su caso, clave en el Registro Federal de Contribuyentes y domicilio para recibir notificaciones del demandante.

II.- La resolución que se impugna.

Este requisito es de vital importancia en virtud de que, se debe especificar cual es la resolución que se combate, con el fin de justificar su existencia y para poder demostrar que la misma fue dictada ilegalmente.

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

A este respecto, el particular demandante debe señalar que autoridad dictó el acto, para el efecto de que se le emplace a ésta y pueda argumentar lo que a derecho le

corresponda.

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

El actor debe explicar en una forma muy breve como se produjeron los acontecimientos que culminaron con la emisión de la resolución combatida y así, pueda tener el magistrado instructor un panorama claro de los hechos.

V.- Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se deben precisar los hechos sobre los que deban versar y se deben señalar los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

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

Es de vital importancia este requisito, ya que la parte actora debe precisar en que ilegalidad incurió la autoridad al dictar el acto combatido, así como determinar de que manera le afecta el mismo, es decir, debe expresar la actora los razonamientos lógico-jurídicos en que se apoyó para determinar que la resolución resulta ilegal y, por lo tanto, concluir que le afecta a sus intereses.

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

Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II, y VI, el magistrado instructor debe desechar por improcedente la demanda interpuesta. Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones III, IV, V y VII, el magistrado instructor debe requerir al promovente para que los señale dentro del plazo de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

2.3.2 Documentos que se deben adjuntar.

El artículo 209 señala que el demandante debe adjuntar a su instancia:

1.- Una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular a que se refiere la fracción III del artículo 198 o, en

su caso, para el particular demandado. Al respecto, el artículo 198 en su fracción III señala como partes en el juicio contencioso administrativo a, el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad que hubiera dictado la resolución impugnada. Así también, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede ser parte en los juicios en que se controviertan los actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación de ingresos federales, asimismo dicha Secretaría puede apersonarse como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

2.- El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando no gestione en nombre propio.

Esto, en razón de como ya se expuso anteriormente, no se admite la gestión de negocios ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

3.- El documento en que conste el acto impugnado o, en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad.

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

5.- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

6.- Las pruebas documentales que ofrezca.

En el caso de que las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que

legalmente se encuentran a su disposición, éste debe señalar el archivo o lugar en que se encuentran para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto debe identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, basta con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente puede obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. Haciendo la aclaración de que en ningún caso se debe requerir el envío de un expediente administrativo.

Cuando no se adjuntan a la demanda los documentos a que se hizo referencia en este apartado, el magistrado instructor requiere al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Si el promovente no los presenta dentro de dicho plazo y se trata de los documentos a que se refieren los puntos 1 a 4, se tiene por no presentada la demanda, o si trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos a que se refieren los puntos 5 y 6, las mismas se tienen por no ofrecidas.

Respecto al tercero, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda, puede apersonarse en juicio, mediante escrito que debe contener los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

Además, debe adjuntar a su escrito el documento que acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca y el cuestionario para los peritos. Es aplicable al respecto lo señalado en los párrafos señalados anteriormente.

2.3.3 Ampliación de la demanda.

La demanda se puede ampliar, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la misma,

en los casos siguientes:

I.- Cuando se impugna una negativa ficta;

II.- Cuando el actor haya manifestado no conocer el acto administrativo que pretende impugnar y la autoridad se lo da a conocer al producir su contestación;

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

IV.- Cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de los impugnables en el juicio contencioso administrativo. Respecto a este punto, el Código Fiscal establece que se deben seguir las siguientes reglas:

I.- Si el actor afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hace valer en la demanda, en la que debe manifestar la fecha en que lo conoció.

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

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

III.- El Tribunal debe estudiar los conceptos de nulidad expresados contra la notificación, previamente al exámen de la impugnación del acto administrativo.

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

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

Es importante señalar, que el escrito de ampliación de la demanda debe indicar los requisitos para presentar la demanda, previstos en el artículo 208 del Código Fiscal, siendo aplicable en lo conducente el último párrafo de dicho artículo. Asimismo, se deben adjuntar al escrito de ampliación de la demanda, los mismos documentos necesarios para presentar la demanda, éstos últimos previstos en el artículo 209 del citado Código, excepto aquéllos que ya se hubieran acompañado al escrito inicial de demanda, siendo aplicable en lo conducente lo dispuesto en el último párrafo del citado artículo 209.

2.4 Contestación de la demanda.

Admitida la demanda se corre traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. Si no se produce la contestación en tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tienen como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados. En el caso de que fueran varios los que demandan, el término para contestar les corre individualmente.

Cabe señalar, que cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le corre traslado de la demanda para que la conteste en el plazo anteriormente señalado. Esto, por disposición del artículo 212 en su segundo párrafo.

Por otro lado, tratándose de impugnación de una negativa ficta, la contestación hace las veces de emisión de la resolución que no fue dictada en tiempo, por lo que la autoridad debe fundar y motivar la negativa al momento de contestar la demanda. En

este caso, la autoridad debe expresar los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

Por otra parte, la autoridad en el momento que produzca su contestación a la demanda debe limitarse a refutar o a allanarse a los agravios hechos valer por la parte actora, es decir, no puede en su contestación cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. Así lo establece el Tribunal Fiscal de la Federación mediante jurisprudencia, la cual expresa:

"CONTESTACIÓN DE DEMANDA.- EN ELLA NO PUEDEN CAMBIARSE LOS FUNDAMENTOS DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.- Si en la resolución impugnada se expresan determinados fundamentos y motivos como fundamentación de derecho de la misma y en la contestación a la demanda se introducen consideraciones diversas, las mismas deben desestimarse, ya que cambian los fundamentos originales del acto impugnado, violándose con ello lo dispuesto por el artículo 204 del Código Fiscal."

Revisión No. 443/78/4822/77.- Resuelta por unanimidad de votos.- Sesión del 27 de septiembre de 1978.

Revisión No. 48/76/4671/75.- Resuelta por unanimidad de 6 votos.- Sesión del 14 de junio de 1979.

Revisión No. 680/79/3574/76.- Resuelta por unanimidad de 7 votos.- Sesión del 20 de junio de 1979.

(Texto aprobado en sesión de 12 de Diciembre de 1979).

R.T.F.F. Año II, No. 10, Enero-Febrero 1980, p. 37.

Existe el caso en que la autoridad demandada durante el juicio, se da cuenta de que en efecto cometió violaciones al dictar la resolución recurrida, por lo que, dicha autoridad puede allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada, pero sólo lo puede hacer antes de que se haya cerrado la instrucción del juicio.

Cuando se dan contradicciones entre los fundamentos de hecho y de derecho

dados en la contestación de la autoridad que dictó la resolución impugnada y la formulada por la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado de que dependa aquélla, únicamente se toman en cuenta, respecto a esas contradicciones, lo expuesto por estos últimos.

2.4.1 Requisitos para su procedencia.

El demandado en su contestación a la demanda debe expresar:

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

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

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

IV.- Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los agravios. Es decir, la demandada debe refutar todos y cada uno de los agravios esgrimidos por la parte actora, con el fin de establecer la litis en el procedimiento.

V.- Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se deben precisar los hechos sobre los que deban versar y se señalan los nombres y domicilios de los testigos o del perito, ya que sin estos señalamientos se tienen por no ofrecidas dichas pruebas.

Para efectos de lo anterior, es aplicable lo dispuesto en el último párrafo del artículo 208, es decir, cuando omita los datos previstos en las fracciones anteriores, el magistrado instructor puede desechar la contestación de la demanda por improcedente.

2.4.2 Documentos que se deben adjuntar.

La parte demandada al producir su contestación a la demanda, debe adjuntar los siguientes documentos:

- Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.
- El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.
- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual debe ir firmado por el demandado.
- Las pruebas documentales que ofrezca.

2.4 Contestación a la ampliación de la demanda.

El plazo para contestar la ampliación de la demanda es de cuarenta y cinco días siguientes al en que surta efectos el acuerdo que admita la ampliación.

Respecto a los requisitos necesarios para contestar la ampliación de la demanda, son los mismos que para poder contestar la demanda, de conformidad con el artículo 213 y, respecto de los documentos que se deben adjuntar, son los mismos que para la contestación, exceptuando los que ya hubiera acompañado al escrito de contestación de la demanda.

2.5 Incidentes.

"Procesalmente, los incidentes son procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal."(26).

(26) *Ibid.* P. 1665.

El juicio contencioso administrativo señala como incidentes de previo y especial pronunciamiento:

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

Cuando se promueve alguno de estos incidentes se suspende el juicio en el principal hasta que se dicta la resolución correspondiente, y los incidentes a que se refieren las fracciones I, II, IV y V únicamente pueden promoverse hasta antes de que quede cerrada la instrucción.

- La incompetencia por razón de territorio. Procede cuando ante una de las salas regionales se promueve juicio de la que otra debe de conocer por razón de territorio, por lo que aquélla debe declararse incompetente de plano y comunicar su resolución a la que en su concepto corresponde ventilar el negocio, enviándole los autos.

Recibido el expediente por la sala requerida, debe decidir de plano dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto.

Si la sala regional requerida lo acepta, comunica su resolución a la requirente, a las partes y a la Sala Superior. En caso de no aceptarlo, hace saber su resolución a la sala requirente y a las partes, y remite los autos a la Sala Superior.

Recibidos los autos, la Sala Superior determina dentro de los cinco días siguientes a cual sala regional corresponde conocer el juicio, pudiendo señalar a alguna de las contendientes o a sala diversa, comunicando su decisión a las mismas y a las partes, y remitiendo los autos a la que sea declarada competente.

Cuando una sala está conociendo de algún juicio que sea de la competencia de otra, cualquiera de las partes puede recurrir a la Sala Superior, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinentes. Si éstas son

suficientes, la Sala Superior, resuelve la cuestión de competencia y ordena la remisión de los autos a la sala regional que corresponda.

- La acumulación de autos. Procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución en los casos en que:

1.- Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.

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

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

La acumulación se tramita ante el magistrado instructor que esté conociendo del juicio en el cual la demanda se presentó primero. Dicho magistrado, en el plazo de diez días, formula proyecto de resolución que somete a la sala, la cual dicta la determinación que proceda.

Cabe señalar, que la acumulación puede tramitarse de oficio y las solicitudes de acumulación notoriamente infundadas, se desechan de plano.

Una vez decretada la acumulación, la sala que conoce el juicio más reciente, envía los autos a la que conoce el primer juicio, en un plazo que no excede de seis días. Cuando la acumulación se decreta en una misma sala, se turnan los autos al magistrado que conoce el juicio más antiguo.

Cuando no puede decretarse la acumulación porque en algunos de los juicios se hubiese cerrado la instrucción o por encontrarse en diversas instancias, a petición de parte o de oficio, se decreta la suspensión del procedimiento en el juicio en trámite y la suspensión subsiste hasta que se pronuncia la resolución definitiva en el otro negocio.

- Nulidad de notificaciones. Las notificaciones que no son hechas conforme a los dispuesto en el Código Fiscal se consideran nulas. En este caso, el perjudicado puede pedir que se declare la nulidad dentro de los cinco días siguientes a aquél en que

conoció el hecho ofreciendo las pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueve la nulidad.

Si se declara la nulidad, la sala ordena reponer la notificación anulada y las actuaciones posteriores. Asimismo, se impone una multa al actuario, equivalente a diez veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente el Distrito Federal, sin que exceda del 30% de su sueldo mensual. En caso de reincidencia por parte del actuario, el mismo puede ser destituido de su cargo.

- La interrupción por causa de muerte o disolución procede y se tramita, conforme a lo previsto en el Código Federal de Procedimientos Civiles. El cual señala que, el proceso se interrumpe cuando muere o se extingue, antes de la audiencia final del negocio, una de las partes. En este caso, la interrupción dura el tiempo indispensable para que se apersona, en el juicio, el causahabiente de la desaparecida o su representante. Cabe señalar que, en este supuesto, la interrupción cesa tan pronto se acredite la existencia de un representante de la sucesión.

Asimismo, se señala que también se interrumpe cuando muere el representante procesal de una parte, antes de la audiencia final del negocio. En este caso, la interrupción dura el tiempo necesario para que la parte que ha quedado sin representante procesal provea a su sustitución. En esta hipótesis, la interrupción cesa al vencimiento del término señalado por el tribunal para la sustitución del representante procesal desaparecido, siendo a perjuicio de la parte si no provee a su representación en el juicio.

- Las partes pueden recusar a los magistrados o a los peritos del Tribunal, cuando estén en alguno de los casos de impedimento ya mencionados.

La recusación de magistrados se promueve ante la Sala Superior, mediante escrito que se presenta en la sala regional respectiva, al que se acompañan las pruebas que se ofrezcan. El presidente de ésta, dentro de los cinco días siguientes, envía a la Sala Superior el escrito de recusación, junto con un informe que el magistrado recusado

debe rendir. A falta de informe se presume el impedimento. Si la Sala Superior declara fundada la recusación, el magistrado es sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por otra parte, los particulares pueden promover el incidente de suspensión de la ejecución, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, ante el magistrado instructor de la sala regional que conozca del asunto o que haya conocido del mismo en la primera instancia, acompañando copia de los documentos en que se haga constar el ofrecimiento y, en su caso, otorgamiento de la garantía así como de la solicitud de suspensión presentada ante la ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución.

Con los mismos trámites del incidente previsto en el párrafo anterior, las autoridades fiscales pueden impugnar el otorgamiento de la suspensión cuando no se ajuste a la ley.

El incidente señalado puede promoverse hasta que se dicte sentencia o resolución firme de la sala regional, de la Sala Superior o del Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso. Mientras no se dicte la misma, la sala regional puede modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

En el auto que admita el incidente anterior, el magistrado instructor ordena correr traslado a la autoridad a quien se impute el acto, pidiéndole un informe que debe rendir en un plazo de tres días. Asimismo, puede decretar la suspensión provisional de la ejecución. Si la autoridad ejecutora no rinde el informe o si éste no se refiere específicamente a los hechos que le impute al promovente, se tienen éstos por ciertos.

Dentro del plazo de cinco días a partir de que haya recibido el informe, o de que haya vencido el término para presentarlo, la sala dicta resolución en la que decreta o

niegue la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución o decida sobre la admisión de la garantía ofrecida.

Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión o de admisión de la garantía, la sala regional declara la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a la misma y puede imponer a la autoridad renuente una multa de uno a tres tantos del salario mínimo general del área geográfica correspondiente el Distrito Federal, elevado al mes.

Si el incidente es promovido por la autoridad por haberse concedido indebidamente una suspensión, se tramita lo conducente en los términos de lo antes señalado.

En el caso de que se promuevan incidentes que no sean de previo y especial pronunciamiento, continua el trámite del proceso.

Si no se prevee algún trámite especial, los incidentes se substancian corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días. Con el escrito por el que se promueve el incidente o se desahoga el traslado concedido, se ofrecen las pruebas pertinentes y se presentan los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas pericial y testimonial las reglas relativas del principal.

Por otra parte, otro aspecto regulado en el Código Fiscal, es lo relativo a la objeción, el cual señala que los autos que admiten la demanda, la contestación, la intervención del tercero perjudicado o alguna prueba, pueden ser objetados por las partes, mediante escrito que deberá presentar, en el plazo de quince días; objeción que se decide en la resolución que ponga fin al juicio o en la sentencia respectiva.

Asimismo, cuando alguna de las partes sostiene la falsedad de un documento, incluyendo las promociones y actuaciones en juicio, el incidente se puede hacer valer ante el magistrado instructor hasta antes de que se cierre la instrucción del juicio. Pero la sala resuelve sobre la autenticidad del documento exclusivamente para efectos de dicho juicio, sin entrar en cuestiones que no son de la competencia de dicho Tribunal.

2.6 Pruebas.

"La prueba es el conjunto de elementos de conocimiento que se aportan en el proceso y que tienden a la demostración de los hechos o derechos aducidos por las partes, con sujeción a las normas jurídicas vigentes"(27).

El artículo 86 del Código Federal de Procedimientos Civiles, establece que sólo los hechos estarán sujetos a prueba, así como los usos o costumbres en que se funde el derecho, salvo que los puntos controvertidos versen sobre situación de puro derecho nacional, ya que para tal efecto no se necesita producir prueba alguna, ya que es suficiente la indicación de las normas jurídicas violadas.

Por otro lado, el Código Fiscal establece que en los juicios que se tramitan ante el Tribunal Fiscal son admisibles todo tipo de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones.

Las pruebas supervenientes pueden presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, el magistrado instructor ordena dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

Respecto a la valoración de las pruebas, ésta se hace de acuerdo a las siguientes reglas:

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

(27) Arellano García, Carlos. *Derecho Procesal Civil*, Segunda edición. Editorial Porrúa; México, 1987. P. 212.

se entienden como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas.

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

Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la sala adquiere convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, puede valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia. Lo anterior, consiste en una forma de flexibilidad que se les da a las salas para que encaucen debidamente el procedimiento.

Por disposición del artículo 233, se establece que, a fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, los funcionarios o autoridades tienen la obligación de expedir con toda oportunidad las copias de los documentos que les soliciten; si no se cumple con esa obligación, la parte interesada puede solicitar al magistrado instructor que requiera a los omisos.

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

En los casos en que la autoridad no sea parte, el magistrado instructor puede hacer valer como medida de apremio la imposición de multas de hasta el monto del equivalente al salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, elevado al trimestre, a los funcionarios omisos.

2.6.1 Carga de la prueba.

Conforme a lo señalado por el profesor Manuel Lucero Espinosa, "la carga de la prueba consiste en la facultad que tienen las partes de aportar al juzgador los medios probatorios necesarios a fin de poder formular su convicción sobre las argumentaciones esgrimidas, por cada una de ellas. Tal carga no constituye una obligación, es decir, tiene la libertad de hacerlo o no, todo depende de su deseo de obtener un resultado favorable a sus intereses"(28).

En efecto, dicho autor menciona que "en principio y dada la presunción de legalidad de los actos administrativos, lo cual se encuentra fundado en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, corresponde al actor la carga de la prueba. El actor debe aportar los medios de prueba correspondientes a fin de destruir la presunción indicada, bajo pena que de no hacerlo, subsistirá dicha presunción y, por lo tanto, se reconocerá la validez de la resolución impugnada. Pero, sin embargo, el mismo artículo 68 del Código Tributario Federal establece que dichas autoridades deben probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho, por lo que de esta manera se puede revertir la carga de la prueba a las autoridades demandadas a fin de que ésta demuestre la existencia de los hechos en pugna"(29).

Al respecto, el Tribunal Fiscal de la Federación ha sostenido:

"CARGA DE LA PRUEBA.- Caso en que corresponde a la autoridad demostrar los hechos en que funda su resolución. Cuando en una resolución la autoridad se basa en la existencia de determinados documentos, que en el acta que se levante se haga constar que la propia autoridad los recogió, si el afectado niega que tales documentos existan, corresponderá a la autoridad la carga de la prueba."

(28) *Op. cit.* P.p. 117 y 118.

(29) *Ibid.*

R.T.F.F. Año II N° 11, marzo-abril de 1980, pág. 51.

"CARGA DE LA PRUEBA.- De lo dispuesto en el artículo 201 del Código Fiscal de la Federación (se refiere al de 1967), no puede concluirse, en forma absoluta, en el sentido de que , en todos los casos de juicios que se siguen ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la carga de la prueba corresponda al actor. Advirtiéndose desde luego, por la redacción del precepto, que no se refiere al caso simplista en que se trata de un solo acto o resolución impugnada ante el Tribunal, sino al caso complejo de que existen varios actos que pudieran ser materia de análisis o exámen en la sentencia. En esa situación, el Tribunal deberá tener por válidos aquellos actos que no han sido impugnados expresamente por el actor, así como los que, impugnados no hayan sido desvirtuados con pruebas allegadas al mismo. Las distintas salas del Tribunal Fiscal de la Federación, en multitud de casos se han apartado de una aplicación escueta del principio de la presunción de validez de los actos administrativos, que las hubiera conducido a absurdos jurídicos. Por ejemplo, cuando el actor funda su demanda en hechos negativos que, conforme a la doctrina, no está obligado a probar, ninguna de las salas le ha exigido la prueba del hecho negativo, sino que por el contrario se ha considerado que incumbe a la autoridad fiscal la demostración de que no incurrió en la omisión que le imputa el actor. Y así como éste existen otros casos que conducen a sostener que la presunción de validez de los actos administrativos admite diversos matices y moderaciones y aún excepciones."

C.S. entre 3699/40 y 4668/40.- Resuelta el 12 de mayo de 1941, por 10 contra 4.

R.T.F. Año, 1937-1948, pág. 282.

No siempre la negativa del actor trae consigo la reversión de la carga de la prueba al demandado, ya que conforme a lo dispuesto por los artículos 68 del Código Fiscal de la Federación y 82, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicables a las resoluciones fiscales y a las administrativas, el que niegue está obligado a probar, cuando su negativa implique la afirmación de un hecho.

2.6.2 Medios de prueba.

El Código Fiscal de la Federación admite todos los medios de prueba, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones

El mismo Código establece que la prueba pericial se sujeta a lo siguiente:

I.- En el auto que recaiga a la contestacón de la demanda o de su ampliación, se requiere a las partes para que dentro el plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, aperebiéndolas de que si no lo hacen sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento.

II.- El magistrado instructor, cuando a su juicio deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, debe señalar lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes y exigirles la práctica de nuevas diligencias.

III.- En los acuerdos por los que se discierna a cada perito, el magistrado instructor le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su dictámen, con el aperebimiento a la parte que lo propuso de que únicamente serán considerados los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.

IV.- Por una sola vez y por causa que lo justifique, comunicada al instructor antes de vencer los plazos mencionados en este artículo, las partes pueden solicitar la sustitución de su perito, señalando el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta. La parte que haya sustituido a su perito conforme a la fracción I, ya no puede hacerlo en el caso previsto en la fracción III.

V.- El perito tercero será designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, la Sala designa bajo su responsabilidad a la persona que debe rendir dicho dictámen y las partes deben cubrir sus honorarios. Cuando haya lugar a

designar perito tercero valuador, el nombramiento debe recaer en una institución fiduciaria, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes.

Por otra parte, para desahogar la prueba testimonial se requiere a la oferente para que presente a los testigos y cuando ésta manifiesta no poder presentarlos, el magistrado instructor los cita para que comparezcan el día y hora que al efecto señala. De los testimonios se levanta acta pormenorizada y pueden serles formuladas por el magistrado o por las partes aquellas preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta. Por lo que toca a las autoridades, éstas rinden testimonio por escrito.

2.7 Cierre de la instrucción.

El magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y cuando ya no existe cuestión pendiente que impida su resolución, notifica por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deben de ser considerados al dictar sentencia. Y al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior con alegatos o sin ellos, queda cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa, con lo cual se abre paso para dictar sentencia en el juicio respectivo.

2.8 Sentencia.

"... la sentencia es un tipo de resolución judicial, probablemente el más importante, y que, pone fin al proceso"(30).

(30) Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso. Textos Universitarios*, UNAM, México, 1974, P. 289.

De acuerdo con la doctrina, existen dos tipos de sentencias. Las primeras, son las llamadas interlocutorias, las cuales resuelven cuestiones incidentales, es decir, dirimen controversias que sean obstáculo para emitir una decisión en cuanto al fondo del asunto.

Por otro lado, existen las llamadas sentencias definitivas, las cuales se encargan de analizar y resolver los puntos controvertidos en cuanto al fondo del asunto, es decir, en este tipo de sentencias el juzgador decide cual de las partes en conflicto acredita sus pretensiones.

Conforme a la ley, el Código Federal de Procedimientos Civiles en su artículo 220, clasifica las resoluciones judiciales en decretos, autos y sentencias: decretos, cuando se refieren a simples determinaciones de trámite; autos, cuando decidan cualquier punto dentro del negocio, y sentencia, cuando decidan el fondo del negocio.

En consecuencia, bajo esta clasificación se puede determinar que las resoluciones definitivas que dicta el Tribunal Fiscal son las llamadas sentencias, en virtud de que se encargan de poner fin al procedimiento al estudiar y resolver el fondo del asunto, es decir, las sentencias que dicta dicho Tribunal constituyen la meta del juicio contencioso administrativo. A través de la sentencia se pone fin al litigio y se resuelve el fondo de los puntos controvertidos.

Las sentencias que dictan las salas del Tribunal Fiscal se pronuncian por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción en el juicio. Para este efecto el magistrado instructor formula el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 203, no es necesario que se haya cerrado la instrucción.

Cuando la mayoría de los magistrados están de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente puede limitarse a expresar que vota en contra del proyecto o

formular voto particular razonado, el que debe presentar en un plazo que no exceda de diez días.

Si el proyecto no es aceptado por los otros magistrados de la sala, el magistrado instructor engrosa el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto puede quedar como voto particular.

2.8.1 Requisitos y contenido de las sentencias en el juicio contencioso administrativo.

"En resumen, la estructura de toda sentencia presenta estas cuatro grandes secciones, o partes: I. El preámbulo; II. Los resultandos; III. Los considerandos; IV. Los puntos resolutivos.

I. **PREÁMBULO.** En el preámbulo, de toda sentencia, deben señalarse, además del lugar y de la fecha, el tribunal del que emana la resolución, los nombres de las partes, y la identificación del tipo de proceso en que se está dando la sentencia. Es decir, en el preámbulo deben vaciarse todos aquellos datos que sirvan para identificar plenamente el asunto.

II. **RESULTANDOS:** Los resultandos, son simples consideraciones de tipo histórico descriptivo. En ellos, se relatan los antecedentes de todo el asunto, refiriendo la posición de cada una de las partes, sus afirmaciones, los argumentos que han esgrimido, así como la serie de pruebas que las partes han ofrecido y su mecánica de desenvolvimiento. Debe tenerse mucho cuidado en precisar que en esta parte de los resultandos, el tribunal no debe hacer ninguna consideración de tipo estimativo o valorativo.

III. **CONSIDERANDOS.** Los considerandos son, sin lugar a dudas, la parte medular de la sentencia. Es aquí donde, después de haberse relatado en la parte de resultandos toda la historia y todos los antecedentes del asunto, se llega a las conclusiones y a las opiniones del tribunal, resultado de la confrontación entre las

pretensiones y las resistencias, y también a través de la luz que las pruebas hayan arrojado sobre la materia de la controversia.

IV. PUNTOS RESOLUTIVOS. Los puntos resolutiveos de toda sentencia, son la parte final de la misma, en donde se precisa en una forma muy concreta si el sentido de la resolución es favorable al actor o al reo... se resuelve, el asunto"(31).

El Código Fiscal de la Federación no contiene una disposición que establezca cuales son los requisitos que la sentencia debe contener, lo cual no ha impedido que las salas del Tribunal Fiscal de la Federación al emitir sus fallos expresen una serie de datos que permiten identificar los elementos formales y sustanciales que debe contener toda resolución jurisdiccional.

Así, el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 222, establece que las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias, y terminarán resolviendo con toda precisión los puntos sujetos a la consideración del tribunal y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse. A este respecto, es importante destacar que además de los requisitos que dicho artículo señala se deben expresar en las resoluciones que se dicten; el tribunal que las dicta, el lugar, la fecha, fundamento legal, la firma o firmas del juez, magistrados o ministros y la autorización del secretario.

Respecto al requisito de que las resoluciones deben contener la firma o firmas del juez, magistrados o ministros, cabe señalar que el propio Tribunal Fiscal ha dejado en claro la obligación de los magistrados para que estampen su firma. Así, mediante jurisprudencia se ha establecido:

"SENTENCIA EN EL JUICIO.- DEBE CONTENER LA FIRMA DE LOS TRES

(31) *Ibid.* P. 290.

MAGISTRADOS QUE INTEGRAN LA SALA.- De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, 225 y 227 del Código Fiscal de la Federación, la sentencia que pronuncie una Sala Regional debe ser firmada por los tres magistrados que la integran, para su plena validez, pues en los términos del primer precepto citado la Sala está integrada por tres magistrados y aún cuando la resolución puede tomarse por mayoría, es indispensable que conste el voto de todos ellos a través de su firma, como constancia de que la Sala pronunció el fallo; por tanto, si no se cumple con este requisito, debe ordenarse la reposición del procedimiento para que subsane la omisión."

Revisión No. 844/78.- Resuelta en sesión de 3 de noviembre de 1980, por unanimidad de 7 votos.

Revisión No. 228/79.- Resuelta en sesión de 28 de enero de 1981, por unanimidad de 8 votos.

Revisión No. 1186/80.- Resuelta en sesión de 25 de mayo de 1982, por unanimidad de 7 votos. (Texto aprobado en sesión de 23 de junio de 1982).

R.T.F.F. Año IV, No. 30, Junio 1982, p. 545.

Por otra parte, el Código Fiscal de la Federación establece que 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. Pero existe el caso de que resulta innecesario estudiar todos los puntos combatidos de una resolución, en virtud de que existe la posibilidad de que uno de ellos se encuentre fundado y sea suficiente para declarar la nulidad del acto recurrido, con lo que provocaría que el estudio de los demás puntos no variaran en nada la resolución que fuera a dictar el Tribunal. Dicha excepción se estableció mediante jurisprudencia, la cual afirma:

"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL.- CASO EN EL QUE NO CONTRAVIENEN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 229 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA

FEDERACIÓN.- Si bien es cierto que las Salas del Tribunal deben examinar todos los puntos controvertidos de la resolución impugnada, de la demanda y de la contestación de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, también lo es que pueden abstenerse de estudiar todas las cuestiones planteadas cuando encuentren un concepto de anulación fundado y suficiente para declarar la nulidad de la resolución impugnada; pues siendo así resultaría innecesario analizar las demás argumentaciones de la actora y de la demandada, ya que cualquiera que fuera el resultado de ese estudio, en nada variaría la anterior conclusión."

Revisión No. 1611/79.- Resuelta por unanimidad de 6 votos.- Sesión del 7 de octubre de 1980.

Revisión No. 1206/78.- Resuelta por mayoría de 6 votos y 1 más con los puntos resolutive.- Sesión del 13 de septiembre de 1979.

Revisión No. 216/79.- Resuelta por unanimidad de votos.- Sesión del 22 de agosto de 1979. (Texto aprobado en sesión de 28 de octubre de 1980).

R.T.F.F. Año III, Nos. 13 a 15, Julio-Diciembre 1980, p. 113.

Cuando se hagan valer diversos conceptos de nulidad por omisión de formalidades o violaciones de procedimiento, la sentencia o resolución de la sala debe 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, o por vicios del procedimiento, la misma debe señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Otro aspecto regulado por el Código Fiscal, consiste en que en el Tribunal Fiscal no es dable suplir la deficiencia de la queja, es decir, no se pueden anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

"SENTENCIAS.- ES INDEBIDO SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN EL

JUICIO DE NULIDAD.- En los términos de los artículos 193 y 229 del Código Fiscal de la Federación de 1967, no es dable suplir la deficiencia de la queja de cualquiera de las partes, introduciendo elementos ajenos a sus planteamientos, ya que en las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación únicamente deben examinarse los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación; además de que si hubiera sido voluntad del legislador que el Tribunal examinara cuestiones de oficio, lo habría señalado en forma expresa, como ha sucedido en otras materias diversas a la fiscal."

Revisión No. 521/78.- Resuelta en sesión de 11 de enero de 1980, por unanimidad de 6 votos.

Revisión No. 1155/82.- Resuelta en sesión de 19 de septiembre de 1983, por unanimidad de 7 votos.

Revisión No. 12/84.- Resuelta en sesión de 17 de agosto de 1984, por unanimidad de 6 votos. (Texto aprobado en sesión de 26 de octubre de 1984).

R.T.F.F. Año VI, No. 59, Noviembre 1984, p. 369.

Por otro lado, se señalan en el multicitado Código Tributario Federal hipótesis o causales por las cuales una resolución administrativa puede resultar ilegal, y éstas son:

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 o motivación, en su caso.

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

IV.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

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

2.8.2 Clases de sentencias que dicta el Tribunal Fiscal.

La sentencia definitiva puede:

- 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 deba cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, éste debe cumplirse en un plazo de cuatro meses, y en caso de que se interponga recurso, se suspende el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

El Tribunal Fiscal de la Federación debe declarar 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 del citado Código.

"SENTENCIA.- CUANDO DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, DEBE SEÑALAR PARA QUE EFECTOS.- Según lo dispuesto por el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación (de 1967), las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación que declaren la nulidad de una resolución, deben señalar los términos conforme a los cuales la autoridad demandada debe emitir su nueva resolución, salvo dos excepciones que consigna el propio artículo, a saber: a) que la sentencia se limite a reconocer la ineficacia del acto en los casos en que la autoridad haya demandado la anulación de una resolución favorable a un particular, o b) que se limite a mandar reponer el procedimiento. De acuerdo con lo anterior, y salvo las

excepciones apuntadas, resulta que, en estricto derecho, el Tribunal Fiscal de la Federación no debe emitir sus sentencias declarando la nulidad de la resolución impugnada, en forma "lisa y llana", sino que debe indicar para qué efectos. Así pues, cuando se impugna una resolución que recayó a un recurso administrativo y la sentencia declara su nulidad, debe señalarse que ésta es para el efecto de que la resolución anulada por ilegal sea substituida por otra que ponga fin al recurso interpuesto, el cual debe ser resuelto por la autoridad administrativa y, por consiguiente, debe concluirlo mediante una nueva resolución que reemplace a la anulada, dictada en los términos que se señalen en la sentencia."

Revisión No. 1254/79.- Resuelta en sesión de 10 de septiembre de 1980, por unanimidad de 8 votos.

Revisión No. 532/82.- Resuelta en sesión de 24 de junio de 1982, por mayoría de 7 votos y 1 parcialmente.

Revisión No. 1170/82.- Resuelta en sesión de 2 de marzo de 1983, por mayoría de 6 votos y 1 en contra. (Texto aprobado en sesión de 5 de octubre de 1983).

R.T.F.F. Año V, No. 46, Octubre 1983, p. 219.

"NULIDAD PARA DETERMINADOS EFECTOS.- LOS ARTÍCULOS 238 Y 239 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN VIGOR NO LIMITAN LOS CASOS EN QUE LA SENTENCIA DEFINITIVA PUEDE DICTARSE EN ESA FORMA.- El artículo 239 del Código Fiscal de la Federación en vigor establece en su fracción III, primera parte, que la sentencia definitiva podrá declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, sin limitar los casos en que la sentencia puede dictarse en esta forma, y el último párrafo del mismo precepto tampoco es limitativo, sino simplemente señala que en los supuestos previstos en las fracciones II, III y V del artículo 238 se deberá declarar la nulidad para el efecto de que se emita una nueva resolución, lo cual no excluye que este mismo tipo de nulidad pueda decretarse en

otros casos, si así procede."

Revisión No. 778/84.- Resuelta en sesión de 30 de noviembre de 1984, por unanimidad de 6 votos.

Revisión No. 1192/84.- Resuelta en sesión de 30 de noviembre de 1984, por unanimidad de 6 votos.

Revisión No. 977/85.- Resuelta en sesión de 8 de marzo de 1985, por unanimidad de 7 votos. (Texto aprobado en sesión de 17 de abril de 1985).

R.T.F.F. Año VI, No. 64, Abril 1985, p. 791.

La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, de oficio o a petición fundada de la sala regional correspondiente o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puede resolver los juicios que por sus características especiales así lo ameriten.

Revisten estas características los juicios en que:

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

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

Si la Sala Superior decide ejercer de oficio la facultad señalada, lo comunica a la sala regional antes de que ésta admita la contestación de la demanda.

La petición de la citada Secretaría puede presentarse antes de que se acuerde dicha admisión, en escrito dirigido a la Sala Superior, por conducto de la sala regional respectiva, y acompañado de las constancias necesarias.

Cuando la sala regional proponga que un asunto sea resuelto por la Sala Superior, debe acordar enviar a ésta la petición, en el auto que admita la contestación de la demanda.

Los acuerdos de la Sala Superior que admitan la petición o que de oficio decidan resolver el juicio, son notificados personalmente a las partes por la sala regional. Al efectuar la notificación, se les requiere que señalen domicilio para recibir notificaciones

en la sede de la Sala Superior, así como que designen persona autorizada para recibir las o, en el caso de las autoridades, que señalen a su representante en dicha sede, apercibiendo a las propias partes que de no hacerlo, la resolución que dicte la Sala Superior les será notificada por lista.

Una vez cerrada la instrucción del juicio, la sala regional remite el expediente original a la Sala Superior y recibido éste, el presidente de la Sala Superior designa magistrado ponente.

2.8.3 La queja por incumplimiento de sentencia firme.

En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada puede ocurrir en queja, por una sola vez, ante la sala regional que instruyó por primera instancia el juicio en que se dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

- Procede contra la indebida repetición de un acto o resolución anulado; así como cuando en el acto o resolución emitido para cumplimentar una sentencia, se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento. No procede respecto de actos negativos de la autoridad administrativa.

- Se interpone por escrito ante el magistrado que actuó como instructor dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acto o resolución que la provoca. En dicho escrito se expresan las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, o bien repetición del acto o resolución anulado.

El magistrado instructor pide un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que debe rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justifica el acto o resolución que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado instructor da cuenta a la Sala, la que debe resolver dentro de un plazo de cinco días.

- En caso de que haya repetición del acto anulado, la sala da la declaratoria

correspondiente, dejando sin efectos el acto repetido, y la notifica al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución se notifica también al superior del funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente, y la sala puede imponer a éste una multa hasta de noventa veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

- Si la sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, deja sin efectos el acto o resolución que provocó la queja y concede 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 debe cumplir.

- Durante el trámite de la queja se suspende el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la oficina ejecutora y se garantiza el interés fiscal.

A quien promueve una queja frívola e improcedente se le puede imponer multa hasta de noventa veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

2.8.4 Excitativa de justicia.

Las partes pueden formular excitativa de justicia ante la Sala Superior, si el magistrado instructor no formula el proyecto respectivo dentro del plazo señalado en el Código.

Recibida la excitativa de justicia, el presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, solicita un informe al magistrado instructor que corresponda, quien debe rendirlo en el plazo de cinco días. El Presidente da cuenta a la Sala Superior y si ésta encuentra fundada la excitativa otorga un plazo que no excede de quince días para que el magistrado formule el proyecto respectivo. Si el mismo no cumple con dicha obligación, es sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

En el supuesto de que la excitativa se promueva por no haberse dictado sentencia, a pesar de existir el proyecto del magistrado instructor, el informe a que se refiere el párrafo anterior se pide al presidente de la Sala Regional respectiva, para que lo rinda en el plazo de tres días y se da cuenta a la Sala Superior, la que en caso de considerar fundada la excitativa, concede un plazo de diez días a la sala regional para que dicte sentencia y si ésta no lo hace, se puede sustituir a los magistrados renuentes.

Y cuando un magistrado, en dos ocasiones hubiera sido sustituido conforme a lo anterior, la Sala Superior puede poner el hecho en conocimiento del Presidente de la República.

2.9 Recursos.

"El recurso es una institución jurídica procesal que permite al mismo órgano que la dictó o a uno superior, examinar una resolución jurisdiccional dictada, a efecto de determinar si se revoca, modifica o confirma"(32).

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación dentro de su título VI, en el capítulo X, establece dos recursos que pueden ser utilizados durante el juicio contencioso administrativo, uno de ellos es el de reclamación, y el otro es el llamado recurso de revisión. El de reclamación puede ser empleado por cualquiera de las partes, en cambio el recurso de revisión se instauró para la protección de las autoridades demandadas, ya que el particular puede ocurrir en amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando considere ilegal la actuación del Tribunal aludido.

(32) *Arellano García, Carlos. Op. cit. P. 509.*

2.9.1 Reclamación.

El recurso de reclamación procede ante la sala regional competente, en contra de las resoluciones del magistrado instructor que desechen la demanda, la contestación o alguna prueba, que decreten el sobreseimiento del juicio o aquellas que rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpone dentro de los quince días siguientes a aquél en que surte efectos la notificación respectiva.

Una vez interpuesto el recurso, el magistrado instructor ordena correr traslado a la contraparte para que dentro de un término de quince días exprese lo que a su derecho convenga y, hecho lo anterior, sin más trámite da cuenta a la sala para que resuelva en el término de cinco días. Cabe señalar que el magistrado que dicta el acuerdo recurrido no puede excusarse.

Por otra parte, cuando la reclamación se interpone en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiere cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante, no es necesario dar vista a la contraparte.

2.9.2 Revisión.

En lo que toca al recurso de revisión, las resoluciones de las salas regionales que decretan o niegan sobreseimientos y las sentencias definitivas pueden ser impugnadas por la autoridad, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la sala regional respectiva, mediante escrito que debe presentar ante esta última dentro del término de quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, por violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo, o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias; cuando la cuantía del asunto exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de su emisión.

Cuando la cuantía es inferior a la que corresponde conforme al párrafo anterior o sea indeterminada, el recurso procede cuando el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede interponer el recurso, cuando la resolución o sentencia afecte el interés fiscal de la Federación y, a su juicio, el asunto tenga importancia, independientemente de su monto, por tratarse de la interpretación de leyes o reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento, o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución. Tratándose de resoluciones favorables al particular dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las autoridades pueden interponer el recurso de revisión, independientemente del monto o de la sanción de que se trate.

El recurso de revisión también es procedente contra las resoluciones o sentencias que dicte la Sala Superior del Tribunal, en los casos con características especiales. Y, en los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo puede ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe señalar, que si se da el caso de que el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conoce del amparo debe resolver el citado recurso, lo cual tiene lugar en la misma sesión en que decida el amparo.

CAPITULO III

IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DE LA EXCITATIVA DE JUSTICIA EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

3.1 Creación de esta figura jurídica. Código Fiscal de la Federación de 1938.

Durante la vigencia del Código Fiscal de la Federación de 1938, se instituyó la excitativa de justicia en el sistema jurídico mexicano. En efecto, por decreto de 29 de diciembre de 1949, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 del mismo mes y año, fue reformado el Código Fiscal de 1938 para el efecto de regular la figura antes señalada. Dicha reforma entró en vigor el primero de enero de 1950, la cual adicionó el artículo 159 con el objeto de ampliar la competencia del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, y así, éste pudiera conocer de las excitativas que formularan las partes.

Dicha reforma establecía:

CAPÍTULO II.- DE LA COMPETENCIA.

ARTÍCULO 159.- Serán facultades del Pleno:

"IX.- Conocer de las excitativas que formulen las partes cuando las salas no pronuncien en los juicios las sentencias respectivas, dentro del término legal".

Asimismo, al artículo 166 de dicho Código se le adicionó un último párrafo, ya que este artículo se limitaba a enmarcar las causas de impedimentos que pudiendo afectar la imparcialidad del magistrado lo obligaban a manifestarlas al Pleno para que éste, previa la calificación correspondiente, procediera a designar al que debía sustituirlo en el conocimiento del negocio. Pero al adicionarse un último párrafo, se modificó de manera importante el contenido de dicho precepto:

Capítulo III.- DE LAS EXCUSAS E IMPEDIMENTOS.

"Art. 166.- No son recusables los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación; pero bajo su responsabilidad manifestarán que están impedidos para conocer en los

siguientes casos:...

Las partes tendrán derecho a recusar al magistrado que, a pesar de haber sido excitado por el pleno para pronunciar sentencia, no formule la ponencia respectiva dentro del término de quince días a partir de la fecha en que se haya hecho la excitativa."

Cabe señalar que, como acertadamente lo manifiesta Gonzalo Armienta Calderón (33), existe una errónea redacción en este precepto, pues bien, la sentencia la pronuncia la sala y no el magistrado ponente.

El artículo antes transcrito establece en su primer párrafo que no son recusables los magistrados del Tribunal Fiscal y, por otro lado, en el último párrafo de dicho artículo se establece el derecho de las partes para recusar al magistrado que, a pesar de haber sido excitado por el pleno para dictar sentencia, no formule la ponencia respectiva dentro del término legal, lo que evidencia una clara contradicción, revelando la necesidad de que la excitativa de justicia se regulara de manera independiente.

Además, es importante subrayar que esta reforma se caracterizó porque no se trataba de proteger la imparcialidad del juzgador, sino que solamente se buscaba dar mayor celeridad en la administración de justicia, esto, en debido cumplimiento al artículo 17 constitucional, el cual establecía:

"Artículo 17.- Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley."

Por otra parte, el artículo 167, apoyaba al artículo 166, ya que aquél determinaba el procedimiento que se debía seguir cuando se declarara manifestada la causa de impedimento de un magistrado.

(33) *Op. cit.* P. 331.

"Art. 167.- Manifestada por un magistrado la causa de impedimento o alegada por una de las partes, pasará el asunto al pleno el que calificará la excusa y designará, en su caso, al magistrado que deba sustituir al impedido. Cuando se ofrezcan pruebas, el presidente, antes de dar cuenta al pleno, las recibirá en una audiencia que citará al efecto dentro de los tres días siguientes a la promoción."

De este artículo destacan varios aspectos; el primero de ellos se refiere a que se debe celebrar audiencia cuando se ofrezcan pruebas, lo que se entiende, ya que esta parte se establece con el objeto de dar cabal cumplimiento a la garantía de audiencia.

Además, debe acordarse la suspensión del procedimiento para que las actuaciones se turnen al presidente del Tribunal, y el acuerdo que cite a las partes para la audiencia, debe notificarse personalmente, en virtud de la importancia de la controversia que se suscita.

Por otra parte, se establece que en caso de que el pleno encontrara procedente y fundada la excusa o recusación, se debe designar al Magistrado que deba sustituir al impedido, de acuerdo con el turno que prevenía el artículo 16, fracción I, inciso 9 del Reglamento Interior del Tribunal Fiscal de la Federación vigente en 1950, es decir, por orden alfabético de los apellidos de los magistrados.

En opinión de la Licenciada Dolores Heduán Virués, "dichas reformas tenían por objeto dar a las partes un derecho implícito de denunciar al Pleno que {las Salas} no habían pronunciado sentencia dentro del término legal, entendiéndose que ese término era el máximo de dieciséis días que resultaba del artículo 3° del Reglamento Interior del Tribunal Fiscal de la Federación, sumando los ocho para que el Magistrado Ponente proyectara, y otros tantos para que los otros dos Magistrados manifestaran y formalizaran sus opiniones; y en el párrafo adicionado al artículo 166, se excepcionó el principio de irrecusabilidad de los Magistrados, dando también derecho a las partes para recusar al que no hubiese atendido la excitativa del Pleno dentro de los quince días siguientes, plazo éste que no se ajustaba al reglamentario de ocho, del que

disponían sucesivamente, el Ponente y los otros dos integrantes de cada Sala".(34)

Es importante señalar, que a pesar de que la llamada excitativa sólo fue regulada en su contexto original como una causa de recusación, lo cual la hacía de cierta manera limitada, la misma fue la base para que se mejorara su regulación posteriormente.

3.2 Constitucionalidad de la excitativa de justicia.

El artículo 17 constitucional vigente, en la parte primera del párrafo segundo, establece:

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

Este artículo, así como los demás que constituyen las garantías individuales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, están en íntima relación con el artículo primero de dicha Constitución, el cual ordena:

"ARTÍCULO PRIMERO.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."

Por lo que, de acuerdo a lo anterior, la expresión del artículo 17 constitucional es correcta al establecer que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia.

Por otro lado, se establece en el artículo 17, que dicha administración de justicia será realizada por tribunales. Lo que significa que los mismos son el llamado sujeto sobre el cual recae la obligación de cumplir con el mandato constitucional.

Asimismo, se dispone que dichos tribunales estarán expeditos para impartirla, en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

(34) *Op. cit.* P. 248.

Al respecto, cabe hacer la observación que dicha garantía establece la necesidad de actuar por parte de los tribunales sin obstáculos, dentro de los términos y plazos señalados en las leyes respectivas de la materia y además, que dicha actuación sea rápida, completa e imparcial, los cuales son los requisitos necesarios para que se logre llegar a una correcta impartición de justicia.

Como lo señala Jesús Rodríguez y Rodríguez, deben "satisfacer las exigencias siguientes: ser rápida, porque los tribunales deben sustanciar y resolver los juicios de que conocen dentro de los plazos y términos legales, teniendo siempre presente, además, que justicia que no es pronta, no es justicia; ser completa, ya que los jueces deberán resolver todas las cuestiones planteadas en el proceso; ser imparcial, en la medida en que los jueces deberán dictar resoluciones justas de las controversias procesales, sin inclinarse o favorecer indebidamente a alguna de las partes..."(35).

Después de hacer un breve comentario sobre la base constitucional de la excitaiva de justicia, es oportuno aclarar que dicho precepto constitucional, no se refiere a las violaciones que puedan cometer los tribunales durante su actuación, sino que únicamente se refiere a la obligación de los mismos de impartir justicia dentro de los plazos que se les señalen respectivamente. Lo anterior es apoyado por las siguientes tesis:

"ARTÍCULO 17. CONSTITUCIONAL.- Este precepto manda que los tribunales estarán expeditos para administrar justicia, en los plazos y términos que fija la ley, y no se refiere a las violaciones que puedan cometer los tribunales, al administrar justicia."

Tomo XXII, p. 605. Amparo civil directo.- Lukin Vda. de Schacht, Catalina.- 13 de marzo de 1928.- Unanimidad de 11 votos.

 (35) *"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada."* Quinta edición; Editorial Porrúa, UNAM, México, 1994. P.p. 79 y 80.

"ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. La garantía que establece este precepto, de que los tribunales estarán expeditos para administrar justicia, significa que el poder público debe proveer a la instalación de los tribunales que la Constitución Federal y las Constituciones de los Estados instituyan, y dotarlos de los elementos necesarios que hagan posible su funcionamiento, y no que los jueces resuelvan sin apearse a las leyes, los juicios que se sometan a su decisión, y las violaciones a las leyes del procedimiento o a las de fondo, en el ramo civil, no pueden ser materia de la violación del artículo 17 de la Constitución Federal."

Tomo LXXIV, p. 2,893. Amparo civil directo 6,633/42.- Martínez Garza, Carlos.- 30 de octubre de 1942.- Unanimidad de 5 votos.

Es decir, el legislador tiene la libertad necesaria para determinar los plazos que debe seguir cada tribunal, siendo obligación de dichos tribunales sujetarse a los mismos, y así dar cabal cumplimiento a la garantía consagrada en el multicitado artículo 17. Así se estableció en la siguiente tesis:

"DIVORCIO. CÓDIGO DEL MENOR DEL ESTADO DE GUERRERO. CONSTITUCIONALIDAD DE SU TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO VII. El Código del Menor del Estado de Guerrero en su título tercero, capítulo VII, que se refiere al juicio de divorcio, al decretar la suspensión del procedimiento por un plazo de seis meses en el juicio de divorcio no es contrario al artículo 17 constitucional. Dicho precepto establece que los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los términos y plazos que fije la ley. Es indudable que el precepto constitucional al establecer que la justicia se impartirá dentro de los términos y plazos que fije la ley, está concediendo al legislador ordinario la libertad necesaria para determinarlos de acuerdo con las exigencias y necesidades del procedimiento de la materia a la cual está referido. Por lo tanto, dentro de esa libertad y sin contravenir el mandato constitucional, el legislador ordinario puede y debe señalar no sólo los términos, sino el procedimiento en la función encomendada a los tribunales. En tal punto de vista, el

Congreso Local del Estado de Guerrero pudo sin violar la norma constitucional, establecer en el artículo 69 del Código del Menor, que en el juicio de divorcio necesario o por mutuo consentimiento, dictadas las medidas provisionales y una vez que se haya fijado la litis, según el caso, el juez decretará de oficio la suspensión del procedimiento por seis meses; plazo éste que de ninguna manera debe estimarse como una negación de impartir justicia, tanto más si se atiende a las finalidades de protección y seguridad de los hijos menores a que está referido el código que se impugna en su parte relativa, y cuya consideración llevó al legislador a determinar y señalar dentro de sus facultades derivadas del precepto constitucional, ese término de seis meses, pasado el cual, las partes pueden continuar el procedimiento, en los términos establecidos por los artículos siguientes al 69 mencionado."

Tesis jurisprudencial 39. Apéndice 1917-1975. Primera Parte. Pleno. P.p. 103-105.

Es importante concluir, que la constitucionalidad de la excitativa de justicia se encuentra debidamente fundada, por lo que no ha suscitado mayor controversia la misma, con lo que se deja en claro, que el problema radica en expedir con precisión las leyes reglamentarias que hagan posible su útil y correcta aplicación.

3.3 Evolución histórica.

Desde su creación en 1950 y hasta antes de expedirse el Código Fiscal de la Federación de 1967, los preceptos que regulaban a la excitativa de justicia no sufrieron modificación alguna, por lo que, al expedirse el Código Fiscal de 1967 renació la misma y tomó mayor importancia. Posteriormente, al expedirse el Código Fiscal de 1977, sufrió algunas reformas, pero mantuvo la idea general que se le dió al regularse en el Código de 1967. Por lo que, a continuación se hace una reseña breve de la evolución que tuvo esta figura jurídica en México.

En el Código Fiscal de la Federación de 1967, se reguló a la excitativa de justicia

así como a los artículos íntimamente relacionados con ella de la siguiente manera (textos vigentes hasta el dos de agosto de 1978):

Artículo 184.- "Manifestada por un magistrado la causa de impedimento, pasará el asunto al Tribunal en pleno el que calificará la excusa y designará, en su caso, al magistrado que deba sustituir al impedido."

Lo anterior se entiende, ya que si el magistrado se consideraba impedido, debía existir un órgano que calificara la excusa y designara a quien debiera sustituirlo. El artículo 184 establecía que sería el Tribunal en pleno, como órgano supremo del Tribunal Fiscal, el que calificaría la excusa y designara, en su caso, el magistrado que debiera sustituir al impedido.

Artículo 185.- "Las partes podrán recusar a los magistrados cuando estén en alguno de los casos de impedimento o cuando habiendo sido excitados por el Tribunal en pleno para pronunciar sentencia, no se formule la ponencia respectiva dentro de los quince días contados a partir de la fecha en que se haya hecho la excitativa."

Cabe señalar que el Código anterior en su artículo 166, era incongruente al declarar que no eran recusables los magistrados y al establecer en el mismo artículo, en su párrafo final, que sí eran recusables cuando no formularan ponencia en el plazo de quince días después de haber sido hecha una excitativa por el pleno. Por otra parte, en el artículo 167 se consignaba la posibilidad de que la causa del impedimento fuera alegada por alguna de las partes, lo cual no era más que una recusación. Así, el precepto antes transcrito proviene de los artículos 166, último párrafo y 167 del Código Fiscal anterior y expresamente reconoce la posibilidad de las partes para recusar a los magistrados cuando estén en alguno de los casos de impedimento o cuando habiendo sido excitados por el Tribunal en pleno para pronunciar sentencia, no se formule la ponencia respectiva dentro de los quince días contados a partir de la fecha en que se haya hecho la excitativa.

Artículo 186.- "Puede interponerse la recusación por causa de impedimento, en

cualquier estado del juicio hasta el momento de empezar la audiencia final. Interpuesta la recusación, el presidente del Tribunal Fiscal, antes de dar cuenta al Tribunal en pleno, citará a una audiencia que se celebrará dentro de los tres días siguientes de que se presente la promoción, recibiendo las pruebas que se ofrezcan y el informe de que debe rendir el magistrado recusado; la falta de dicho informe establece la presunción de ser cierta la causa de recusación."

A fin de que el Tribunal en pleno pudiera resolver la recusación que podría interponerse en cualquier estado del juicio hasta el momento de empezar la audiencia final, el presidente del Tribunal Fiscal, antes de dar cuenta al Tribunal en pleno, debía citar a una audiencia que se celebraría dentro de los tres días siguientes y en la que se recibirían las pruebas que se ofrecieran y el informe del magistrado recusado. De esta forma, el Tribunal en pleno tendría todos los elementos necesarios para resolver la recusación planteada y se pudiera respetar la garantía de audiencia.

Cabe agregar que, interpuesta la recusación, no podía la parte alzarla en ningún tiempo, ni variar la causa, a menos de que fuera superveniente.

Artículo 187.- "Si se declara fundada la recusación, el Tribunal en pleno designará el magistrado que sustituirá al recusado."

Las Salas forzosamente debían funcionar con tres magistrados, por lo que si se declaraba fundada una recusación tenía que designarse magistrado que sustituyera al recusado.

Artículo 188.- "Los magistrados del Tribunal en pleno que conozcan de una recusación, son irrecusables para ese solo efecto."

"Creemos que si no existiere el artículo 188, podría darse el caso de que no hubiere quórum para resolver la recusación, pues daría lugar a la recusación de magistrados del pleno, encargados de conocer de una recusación, procedimiento que podría llegar ad infinitum. Por ello, dispone el Código que los magistrados del Tribunal en pleno que conozcan de una recusación, son irrecusables para ese solo efecto.

El Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 51, establece que: {Los ministros, magistrados y jueces que conozcan de una recusación, son irrecusables para este solo efecto}. El Código Federal de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales, en su artículo 188, contiene una norma similar."(36)

Artículo 189.- "La resolución del Tribunal en pleno que decida la recusación, es irrevocable. Si se declara improcedente o no probada la causa de recusación se impondrá al recusante una multa de \$500.00."

Para evitar que los litigantes buscaran retrasar de mala fe la resolución de los negocios mediante la promoción de recusaciones infundadas o notoriamente improcedentes, se previno que, en caso de declararse improcedente o no probada la causa de recusación, se impondría al recusante una multa de \$500.00.

Artículo 225.- "Instruido es proceso y declarados vistos los autos, se formulará el proyecto de sentencia dentro de los quince días siguientes, si no se ha formulado en audiencia."

El Código Fiscal de 1938 no señalaba término para que se formulara el proyecto de sentencia; podía celebrarse la audiencia y reservarse el magistrado ponente los autos para dictar dicho proyecto. El artículo 3° del Reglamento Interior del Tribunal Fiscal disponía que debía formularse el proyecto dentro de los 8 días siguientes de declarados vistos los autos; el particular podía hacer uso de una excitativa ante el Tribunal en pleno para que se formulara el proyecto en un plazo razonable. En el nuevo precepto se estimó conveniente consignar el plazo en el que debe formularse el proyecto de sentencia. Se optó además por fijarlo en quince días en vez de ocho, por ser aquél un término más razonable de acuerdo con la realidad, con lo que se hizo operante el sistema de excitativa de justicia que se mantuvo en los artículos 245 y 246

 (36) Lerdo de Tejada, Francisco.- *Código Fiscal de la Federación Comentado y Anotado.* Segunda edición. Centro de Investigación Tributaria Filial de la Confederación Patronal de la República Mexicana. México; 1972. P. 273.

del Código de 1967.

Artículo 227.- "Si la mayoría está de acuerdo con el proyecto del magistrado instructor, lo firmará y quedará elevado a la categoría de sentencia. Cuando la mayoría esté de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá formular voto particular razonado pidiendo al efecto los autos por un plazo de ocho días, o bien, podrá limitarse a expresar que vota en contra del proyecto.

Si el proyecto del magistrado instructor no fuere aceptado por los otros dos magistrados de la Sala, de manera que éstos constituyan mayoría, se formulará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular del magistrado instructor."

"Artículo 245.- Las partes podrán formular excitativa de justicia ante el Tribunal en pleno si el magistrado instructor o el magistrado ponente en la queja o en la revisión, no formulan el proyecto respectivo dentro de los plazos señalados en este Código."

Si bien el artículo 166, último párrafo, del Código Fiscal de 1938 se refería a la excitativa de justicia, en el nuevo precepto se consagra como garantía de las partes para el caso de que el magistrado instructor, o el magistrado ponente en la queja o en la revisión, no formularan el proyecto dentro de los plazos que señala la ley. Se incluyó la norma para que las partes tuvieran a su alcance un medio eficaz para obtener justicia pronta y expedita.

"Artículo 246.- Recibida la excitativa de justicia, el presidente del Tribunal Fiscal solicitará informe al magistrado que corresponda y sin más trámites dará cuenta al Tribunal en pleno el que, si encuentra fundada la excitativa otorgará un plazo que no excederá de quince días, para que el magistrado formule el proyecto respectivo. Si el magistrado no formula el proyecto dentro del plazo adicional concedido por el Tribunal en pleno, se nombrará nuevo magistrado instructor o ponente. Cuando un magistrado, en dos ocasiones hubiere sido sustituido conforme a este precepto, se pondrá el hecho en conocimiento del Presidente de la República por conducto del Secretario de

Hacienda y Crédito Público."

De acuerdo al precepto antes transcrito, recibida la excitativa de justicia, el Presidente del Tribunal debe solicitar un informe al magistrado que corresponda y sin más trámites dar cuenta al Tribunal en pleno. Si el Tribunal en pleno encuentra fundada la excitativa señala un plazo, que no debe exceder de quince días, para que el magistrado formule el proyecto respectivo, y de no hacerlo, se nombre nuevo magistrado instructor o ponente. Sin embargo, esta norma debe ir acompañada de alguna consecuencia, pues si se limitara a señalar la sustitución del magistrado remiso parecería una recompensa a su inactividad, por lo que si en dos ocasiones hubiera sido sustituido el magistrado, conforme al precepto del Código de 1967 el hecho se debe poner en conocimiento del Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Nos encontramos, ya se habrá observado, ante una manifestación de aquella especie de los derechos de instancia conocida en la doctrina con el nombre de queja. La excitativa de justicia es, a no dudarlo, "la instancia que se sigue en un procedimiento que tiene por objeto el control del acto de autoridad" (en el caso, conducta omisa), y que, además "viola disposiciones del orden público" (como lo es la que consagra el principio de celeridad en la administración justicia).

Ya no es necesario recusar al Magistrado inobediente, pues de acuerdo con el nuevo ordenamiento el Pleno está facultado para separarlo del conocimiento del negocio al vencerse el plazo adicional concedido, sin que para ello requiera de instancia alguna.

La excitativa de justicia es un utilísimo instrumento en manos del litigante, que le permite instar aun después de concluida la serie procesal. Constituye un medio idóneo y eficiente cuyo uso impide la indefinida paralización del juicio..."(37).

(37) *Armicuta Calderón, Gonzalo.- Op. cit. P.p. 139 y 140.*

Por su parte, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967 establecía:

Capítulo III.- Del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación.

"Art. 19. Serán atribuciones del Tribunal en pleno:

XIII.- Conocer de las excitativas que presenten las partes cuando los magistrados instructores, o ponentes en las quejas y revisiones, no formulen el proyecto respectivo dentro del término legal."

En este artículo se consagra la facultad del Tribunal en pleno, para que conozca de la llamada excitativa de justicia, lo que vino a darse en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal en virtud de la creación de ésta, ya que en su contexto original su regulación se encontraba en el artículo 159, fracción IX del Código Fiscal de la Federación de 1938.

Posteriormente, en 1977 se creó un nuevo Código Fiscal así como una nueva Ley Orgánica, lo que provocó algunas modificaciones a la regulación de la excitativa de justicia. En el Decreto por el que se reforma y adiciona el Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de dos de febrero de 1978, se reformaron los siguientes artículos del Código, el cual entró en vigor a partir del 3 de agosto de 1978, quedando dichos artículos en los términos siguientes:

Artículo 184.- "Manifestada por un magistrado del Tribunal la causa de impedimento, pasará el asunto a la Sala Superior que calificará la excusa y de ser procedente, en el caso de que el magistrado impedido sea de una sala regional, designará de entre los magistrados supernumerarios al que deba sustituirlo, y si fuere de la Sala Superior, sólo que sea indispensable para integrar quórum se designará en su lugar al magistrado supernumerario que deba sustituirlo."

Aquí, a diferencia del Código de 1967, se establece que la competente para conocer de los impedimentos y excusas es la Sala Superior, la cual vino a sustituir al Pleno para conocer de dicha situación, además se estableció con mayor precisión que las faltas serían cubiertas por magistrados supernumerarios.

Artículo 185.- "Las partes podrán recusar a los magistrados, cuando estén en alguno de los casos de impedimento o cuando habiendo sido excitados por la Sala Superior para pronunciar sentencia o emitir su voto, no den cumplimiento a la excitativa dentro de los quince días siguientes."

Este precepto difiere del Código anterior, en cuanto a que se confiere la facultad a las partes para recusar a los magistrados, no solo cuando se encuentren en alguno de los casos de impedimento o cuando habiendo sido excitados por la Sala Superior para pronunciar sentencia, no den cumplimiento a la excitativa en el plazo legal, sino que además pueden hacerlo cuando en estos casos el magistrado no emita su voto particular. Además, cabe señalar que este precepto también modificó lo referente a especificar que la competente ahora sería la Sala Superior de dicho Tribunal.

Artículo 186.- "Puede interponerse la recusación por causa de impedimento, en cualquier estado del juicio hasta el momento de empezar la audiencia final. Interpuesta la recusación ante el órgano de que forme parte el magistrado recusado, se turnará al presidente del Tribunal Fiscal, quien antes de dar cuenta a la Sala Superior, citará a una audiencia que se celebrará dentro de los tres días siguientes de que se presente la promoción, recibiendo las pruebas que se ofrezcan y el informe que debe rendir dicho magistrado; la falta del informe establece presunción de ser cierta la recusación."

Artículo 187.- "Si la Sala Superior declara fundada la recusación de un magistrado del Tribunal, se estará a lo dispuesto por el artículo 184 de este Código."

Artículo 188.- "Los magistrados de la Sala Superior que conozcan de una recusación, son irrecusables para ese solo efecto."

Artículo 189.- "La resolución de la Sala Superior que decida la recusación, es irrevocable. Si se declara improcedente o no probada la causa de recusación, se impondrá al recusante una multa hasta de \$5,000.00."

En este artículo, se actualizó la cantidad por la cual estaba obligada a pagar la parte que promoviera una recusación improcedente o no probada.

Artículo 225.- "Instruido el proceso y declarados vistos los autos, el magistrado instructor formulará el proyecto de sentencia dentro de los quince días siguientes.

Los demás magistrados integrantes de la sala regional deberán emitir su voto dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se les entregue el proyecto."

Con el propósito de cubrir una laguna legal, se señala en este precepto un plazo prudente de diez días para que los magistrados de sala regional emitan su voto sobre las ponencias formuladas por el instructor, a fin de dar celeridad a los procesos.

Artículo 227.- "Si la mayoría está de acuerdo con el proyecto del magistrado instructor, lo firmarán y quedará elevado a la categoría de sentencia. Cuando la mayoría esté de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá formular voto particular razonado pidiendo al efecto los autos por un plazo de ocho días, o bien podrá limitarse a expresar que vota en contra del proyecto.

Si el proyecto del magistrado instructor no fuere aceptado por los otros dos magistrados de la Sala Regional, de manera que éstos constituyan mayoría, se formulará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular del magistrado instructor."

"Artículo 245.- Las partes podrán formular excitativa de justicia ante la Sala Superior si el ponente en la queja o en la revisión, no formula el proyecto respectivo dentro de los plazos señalados en este Código.

También procederá la excitativa cuando los magistrados de la sala regional no formulen el proyecto de sentencia, o no emitan su voto respecto de proyectos elaborados por otros magistrados, dentro de los plazos legales."

"Artículo 246.- Recibida la excitativa de justicia, el presidente del Tribunal Fiscal solicitará informe al magistrado que corresponda, y sin más trámites dará cuenta a la Sala Superior, la que, si encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de quince días, para que el magistrado formule el proyecto respectivo o emita su voto. Si el magistrado no da cumplimiento a la excitativa dentro del plazo adicional

concedido por la Sala Superior, ésta nombrará al magistrado que lo sustituya. Incurrirá en responsabilidad el magistrado que en dos ocasiones hubiese sido sustituido conforme a este precepto."

En este precepto ya no se hace la advertencia de que si un magistrado es sustituido en dos ocasiones conforme a lo antes señalado, se pondrá el hecho en conocimiento del Presidente de la República por conducto del Secretario de Hacienda y Crédito Público, sino que se establece, que ante esa situación el magistrado renuente incurrirá en responsabilidad, aunque cabe aclarar que dicho precepto no señala en que tipo de responsabilidad se caería.

Por su parte, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1977 establece:

Capítulo II.- De la Sala Superior.

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

III.- Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros magistrados, dentro de los plazos señalados por la ley."

Es importante destacar que dicho precepto sigue regulando la competencia de la Sala Superior para conocer de las excitativas para la impartición de justicia, el cual será analizado en el siguiente punto.

Por último, cabe señalar que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, en su contexto original no contemplaba como atribución del presidente del Tribunal Fiscal la de dar cuenta a la Sala Superior de las excitativas de justicia, por lo que posteriormente se le reformó una fracción al artículo 19 de la multicitada Ley Orgánica para que quedara en el capítulo III, denominado "del presidente" como sigue:

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

VI.- "Admitir a trámite los recursos de queja y desechar los notoriamente

improcedentes; designar por turno al magistrado instructor en los recursos de revisión y al magistrado ponente en los de queja; dar cuenta a la Sala Superior de las excitativas de justicia y tramitar los demás asuntos de la competencia de la Sala Superior hasta ponerlos en estado de resolución."

3.4 El artículo 240 del Código Fiscal de la Federación, en relación con el artículo 15 fracción III de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación vigentes.

A partir de la expedición del Código Fiscal de la Federación de 1981, se reguló de manera diferente a la excitativa de justicia, en razón de que en dicho Código ya no se contempló la posibilidad de recusar a los magistrados cuando habiendo sido excitados por la Sala Superior para pronunciar sentencia o emitir su voto, no dieran cumplimiento en el término legal. El Código Fiscal de 1981, el cual, es el que actualmente se encuentra vigente, sólo se refiere a la excitativa de justicia en el capítulo IX, denominado "De la Sentencia". Por lo que, a continuación procede un análisis de los preceptos que regulan a la citada figura.

3.4.1 Procedencia.

El artículo 240 del Código Fiscal de la Federación establece:

"Artículo 240.- Las partes podrán formular excitativa de justicia ante la Sala Superior, si el magistrado instructor no formula el proyecto respectivo dentro del plazo señalado en este Código."

Primeramente, debe señalarse que los únicos autorizados para promover la excitativa de justicia son las partes. Lo que significa que en términos del artículo 198 del propio Código son:

"I.- El demandante.

II.- Los demandados. Y tendrán ese carácter:

a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.

b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

III.- El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controvertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los otros juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

IV.- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante."

Lo anterior, se justifica en razón de que las personas afectadas directamente por la inactividad del juzgador, son precisamente las partes que acuden a juicio en busca de una pronta y eficiente administración de justicia. En razón, de que cualquiera otra persona que promoviera la citada excitativa de justicia, no podría probar su interés jurídico en el juicio, es decir, no demostraría en que le afecta de manera directa la inactividad de los magistrados.

Por otro lado, el citado artículo 240 del Código Tributario Federal señala que se debe formular la excitativa de justicia ante la Sala Superior, lo cual será explicado en el siguiente inciso.

Por último, señala este precepto que procederá si el magistrado instructor no formula el proyecto respectivo dentro del plazo señalado en dicho Código. Es decir, esta parte establece que la excitativa de justicia procede por la inactividad del

magistrado instructor, por no formular dentro del término de ley su proyecto de sentencia. Es decir, para que incurra en este supuesto el magistrado instructor, es necesario que no cumpla con el término para dictar sentencia, el cual está señalado en el artículo 236 del multicitado Código, el cual señala:

Artículo 236.- "La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción en el juicio. Para este efecto el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 203 de este Código, no será necesario que se hubiere cerrado la instrucción.

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

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

"Conforme a lo dispuesto por el artículo 236 del Código Fiscal de la Federación, el momento de producir la sentencia es después del cierre de instrucción del juicio, dentro del plazo de sesenta días contados a partir de aquél en que se produzca dicho cierre.

Para tal efecto, el magistrado instructor deberá elaborar un proyecto de sentencia, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción, el cual será sometido a consideración de los demás magistrados integrantes de la sala.

Para su validez, las sentencias deberán emitirse, en forma colegiada por los magistrados integrantes de la sala regional respectiva...

Por tal motivo, cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el

proyecto, el magistrado disidente podrá optar por cualquiera de las siguientes opciones: a) limitarse a votar contra del proyecto; o b) formular voto particular razonado, que deberá ser presentado en un plazo que no exceda de diez días.

En el caso de que el proyecto no fuera aceptado por los otros magistrados de la sala, el magistrado instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría, y el proyecto podrá quedar como voto particular.

Para el caso de que transcurridos los plazos señalados no se hubiere dictado sentencia, conforme a lo preceptuado por el diverso 240 del Código aludido las partes podrán formular, ante la Sala Superior, excitativa de justicia."(38)

Por lo que se puede concluir, que dos son los casos por los que procede la excitativa de justicia:

1.- Cuando el magistrado instructor no formula el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción.

2.- Cuando la sala respectiva no hubiere dictado la sentencia correspondiente, a pesar de existir el proyecto del magistrado instructor.

3.4.2 Autoridad ante quien se promueve.

El artículo 240 del Código Fiscal de la Federación establece que se podrá formular excitativa de justicia ante la Sala Superior. Y por otro lado, el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (vigente desde 1977) establece en el artículo 15, que es competencia de la Sala Superior:

III.- Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros magistrados, dentro de los plazos señalados por la ley."

(38) Lucero Espinosa, Manuel.- *Op. cit.* P.p. 173 y 174.

En efecto, el artículo 240 del Código Fiscal señala que las partes podrán formular excitativa de justicia ante la Sala Superior, si el magistrado instructor no formula el proyecto respectivo dentro del plazo señalado en el mismo Código, por lo que, el precepto antes transcrito viene a complementar al artículo 240, ya que se confiere expresamente dicha facultad a la Sala Superior.

Por otra parte, el artículo 19 de la ley señalada en su fracción VI ordena:

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

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;"

Esto, en virtud de que el presidente del Tribunal Fiscal de la Federación es el facultado para iniciar el trámite de las excitativas de justicia que promuevan las partes, es decir, es el encargado de dar cuenta a la Sala Superior de las excitativas que se promuevan.

3.5 Contenido del artículo 241 del Código Fiscal.

El artículo 241 del Código Fiscal de la Federación, se encarga de regular el procedimiento que se debe seguir para tramitar y resolver una excitativa de justicia. Pero este artículo no es el único que se aplica, ya que el mismo va íntimamente relacionado con el artículo 236 del citado Código, en virtud de que éste se encarga de señalar los plazos que deben respetar los magistrados, ya sea para pronunciar sentencia, o bien, para que el magistrado correspondiente formule voto particular razonado cuando sea el caso.

3.5.1 Procedimiento.

El Código Fiscal señala:

"Artículo 241.- Recibida la excitativa de justicia el Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, solicitará informe al magistrado instructor que corresponda, quien

deberá rendirlo en el plazo de cinco días. El Presidente dará cuenta a la Sala Superior y si ésta encuentra fundada la excitativa otorgará un plazo que no excederá de quince días para que el magistrado formule el proyecto respectivo. Si el mismo no cumpliere con dicha obligación, será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

En el supuesto de que la excitativa se promueva por no haberse dictado sentencia, a pesar de existir el proyecto del magistrado instructor, el informe a que se refiere el párrafo anterior se pedirá al presidente de la sala regional respectiva, para que lo rinda en el plazo de tres días y se dará cuenta a la Sala Superior, la que en caso de considerar fundada la excitativa, concederá un plazo de diez días a la sala regional para que dicte sentencia y si ésta no lo hace, se podrá sustituir a los magistrados renuentes.

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

En este artículo se señala lo conducente una vez dada una de las dos causas de procedencia de la excitativa de justicia, es decir:

"1. Cuando el magistrado instructor no formule el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de instrucción.

2. Cuando la sala respectiva no hubiere dictado la sentencia correspondiente, a pesar de existir el proyecto del magistrado instructor.

En el primer caso, recibida la excitativa, el presidente del Tribunal Fiscal de la Federación solicitará informe al magistrado instructor que corresponda, el cual lo debe rendir por escrito en un plazo de cinco días.

Transcurrido dicho plazo, con o sin informe, el presidente dará cuenta a la Sala Superior, la cual, de encontrarla fundada, otorgará un plazo que no excederá de quince días para que el magistrado instructor formule el proyecto respectivo.

En caso de que no cumpliere con dicha obligación, será sustituido por el magistrado supernumerario que designe dicha Sala Superior.

En el segundo supuesto, promovida la excitativa, el informe aludido se solicitará al presidente de la sala regional respectiva para que lo rinda dentro de un plazo de tres días y se dará cuenta a la Sala Superior, la que en caso de considerar fundada la excitativa, concederá un plazo de diez días a la sala regional para que dicte la sentencia; en el caso de que ésta no lo haga se podrá sustituir a los magistrados renuentes."(39)

Por su parte, Héctor Fix Zamudio afirma, "los artículos 240 y 241 del actual Código Fiscal de la Federación que entró en vigor el primero de octubre de 1982, modificaron ligeramente la reglamentación anterior, al otorgar al magistrado contra el cual se interpone la excitativa, un plazo de cinco días para rendir su informe ante el presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, siguiéndose el mismo sistema, en cuanto al considerarse fundada la excitativa, se concede un plazo de quince días a fin de que el magistrado formule el proyecto correspondiente.

En la última parte del artículo 241 se agrega que si un magistrado es sustituido dos veces conforme a los citados preceptos, la Sala Superior podrá poner el hecho en conocimiento del Presidente de la República, y si bien no se establece de manera expresa, entendemos que esa noticia está relacionada con lo dispuesto por el artículo 111 de la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de diciembre de 1982, es decir, que tiene por objeto que el propio titular del Ejecutivo Federal, si lo considera conveniente y escuchando en privado al magistrado respectivo, se encuentre en posibilidad de solicitar la destitución por mala conducta de este último, ante las dos Cámaras del Congreso de la Unión."(40)

(39) *Id.*

(40) *Diccionario Jurídico Mexicano - Op. cit. P.p. 1380 y 1381.*

Por último, cabe señalar que el Tribunal Fiscal de la Federación ha emitido escasas tesis de jurisprudencia relacionadas con la excitativa de justicia que puedan apoyar a lo antes explicado, ya que las dos más importantes únicamente se refieren a precisar su procedencia y no en cuanto al contenido de los preceptos que se encargan de regular a la figura en estudio. Las tesis señaladas expresan:

EXCITATIVA DE JUSTICIA.- ES INFUNDADA SI LA SENTENCIA SE DICTÓ Y NOTIFICÓ CON ANTELACIÓN A QUE SE PLANTEARA.- Si del informe rendido por el Magistrado Instructor en contra del que se interpuso una excitativa de justicia se desprende que en el asunto respectivo se dictó sentencia y la misma fue notificada con antelación, debe declararse infundada.

Excitativa de justicia N° 9/82.- Resuelta en sesión de 20 de septiembre de 1982, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Mygdalia Rodríguez Arcovedo.

R.T.F.F. Año V, N° 33, septiembre de 1982. P. 110.

EXCITATIVA DE JUSTICIA.- NO PROCEDE EN CONTRA DE UN AUTO DE DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA.- De conformidad con lo establecido por el artículo 245 del Código Fiscal de la Federación, la excitativa de justicia es una instancia que puede hacerse valer ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal en contra de un Magistrado que no formule el proyecto de sentencia respectivo dentro de los plazos señalados en el Código aludido. Por consiguiente debe desecharse por improcedente la excitativa de justicia que se interpone en contra de un auto por el que el Magistrado Instructor desechó una demanda.

Excitativa de justicia N° 7/82.- Resuelta en sesión de 20 de septiembre de 1982 por unanimidad de 8 votos.- Magistrado ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Mygdalia Rodríguez Arcovedo.

R.T.F.F. Año V, N° 33, septiembre de 1982. P. 110.

3.6 Importancia y trascendencia de la excitativa de justicia en el Derecho mexicano.

La excitativa de justicia ha provocado diversas opiniones, de las cuales destacan las siguientes:

Manuel Lucero Espinosa (41) señala que la excitativa de justicia es "una institución propia del contencioso administrativo federal mexicano, la cual reviste el carácter de una queja que pueden hacer valer las partes ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación."

Por su parte, Gonzalo Armienta Calderón (42) afirma que la excitativa de justicia "constituye un medio de control que tiende a obtener la eficacia de la actividad del órgano jurisdicente. Se ha instituido como instrumento mediante el cual se insta, en vía de queja, para obtener de manera pronta la prestación resolutive que soluciona el litigio."

Por lo que cabe mencionar, que la excitativa de justicia es una especie de queja que el particular puede utilizar en contra de la incorrecta actuación de los magistrados, al no formular éstos, el proyecto de sentencia respectiva dentro de los plazos señalados legalmente.

Respecto a la denominación que se le ha dado a esta figura jurídica, Dolores Heduán Virués (43) estima que "el nombre {excitativa de justicia} rebasa el objeto perseguido, ya que no es justicia lo pretendido a través de ella, sino mera expedición procesal."

(41) *Op. cit.* P. 174.

(42) *Op. cit.* P. 331.

(43) *Op. cit.* P. 249.

Sobre este punto de vista, cabe señalar que a diferencia de lo señalado por la Licenciada Dolores Heduán Virués, la denominación dada a esta institución es la correcta, en virtud de que a través de la misma se busca acelerar o impulsar la actividad del juzgador, con el fin de que éste dicte la sentencia respectiva, y se logre de esta manera, que los tribunales den debido cumplimiento al artículo 17 constitucional, que es el de impartir justicia sin obstáculos y en los plazos y términos que fijen las leyes respectivas. Además, cabe señalar que en el caso de que no fuera así, es decir, de que no se utilizara únicamente a la llamada excitativa de justicia para apremiar a los jueces a dictar la sentencia en el plazo respectivo, sino que se empleara, igualmente para obligarlos a acelerar el curso del juicio, ya sea para que dicten con prontitud cualquier acuerdo por el cual se admita la demanda, aquel por el que se tenga por contestada la demanda, se tenga por desechada la misma, etc., estaría correcto en denominarse como excitativa de justicia, ya que a través de ella se pretende apresurar el curso del juicio y lograr así, llegar al fin último de toda actividad procesal, que es la correcta y pronta impartición de justicia.

Otro punto en discusión, es el que se señala en el artículo 241 en su parte final, el cual establece, que cuando un magistrado, en dos ocasiones hubiera sido sustituido conforme a dicho precepto, la Sala Superior podrá poner el hecho en conocimiento del Presidente de la República.

Bajo este respecto, es importante aclarar que ya sea en este precepto o el correspondiente en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se debe precisar para que efectos se debe dar conocimiento al Presidente de la República, en virtud, de que si bien es cierto, el Tribunal Fiscal de la Federación tiene únicamente autonomía para dictar sus fallos, también es cierto que se debe dejar en claro cual va a ser la consecuencia a la inactividad o negligencia del magistrado y, de esta manera, ser lo anterior una medida estricta pero ejemplar para cualquier juzgador.

En relación a la figura en estudio, Carlos Cortés Figueroa (44) señala: "...ni es recurso ni tiene que ver con ellos. Esa (excitativa de justicia) es un consuelo para afligidos. Se trata del supuesto de que si un magistrado instructor (en la sala) o el magistrado ponente (en el pleno) no formulan el proyecto que les corresponde dentro de los plazos señalados en el Código, las partes pueden formular excitativa ante el Tribunal en pleno; si se estima fundada, se otorgará al magistrado retrasado un plazo de quince días para que formule el proyecto; si no lo formula, el Pleno nombrará otro (no nuevo, como dice el Código) magistrado instructor o ponente y... volveremos a empezar."

En relación a lo comentado por este autor, se analizará la utilidad que ha tenido la figura en estudio. Y para lograr lo anterior, en este análisis se toman como base los informes de labores correspondientes a los años de 1984 a 1993, rendidos por los que han fungido como presidentes del Tribunal Fiscal de la Federación, revelando dichos informes lo siguiente:

Informe de labores rendido por su presidente Lic. Francisco Ponce Gómez por el período del 1° de diciembre de 1983 al 30 de noviembre de 1984.

Salas regionales:	metropolitánas	foráneas	total
Pendientes al 30/nov/83	—5085—	—3744—	—8829
Recibidos en 1984	—7569—	—6171—	—3740
Resueltos en 1984	—8737—	—6372—	—15109
Pendientes al 1°/dic/84	—4251—	—3760—	—8011

En relación a lo anterior, cabe señalar que fueron interpuestas seis excitativas de justicia ante la Sala Superior del 1° de noviembre de 1983 al 30 de noviembre de 1984.

(44) Cit. por. Lerdo de Tejada, Francisco. - Op. cit. P. 365.

Informe de labores rendido por su presidente Lic. Francisco Ponce Gómez por el período de 1° de diciembre de 1984 al 30 de noviembre de 1985.

Salas regionales:	metropolitanas	foráneas	total
Pendientes al 30/nov/84	4251	3760	8011
Recibidos en 1985	7420	6186	13606
Resueltos en 1985	6697	5037	11734
Pendientes al 29/nov/85	6652	4710	11345

En el período comprendido de diciembre de 1984 a noviembre de 1985, fueron interpuestas dieciséis excitativas de justicia ante la Sala Superior.

Informe de labores rendido en 1986, por su presidente Dr. Gonzalo Armienta Calderón.

Salas regionales:	metropolitanas	foráneas	total
Pendientes al 29/nov/85	6652	4693	11345
Recibidos en 1986	6797	5269	12066
Resueltos en 1986	8043	5607	13650
Pendientes al 28/nov/86	5900	4532	10432

Fueron interpuestas dieciocho excitativas de justicia ante la Sala Superior en el período de diciembre de 1985 a noviembre de 1986.

Informe de labores de 1987, rendido por su presidente Dr. Gonzalo Armienta Calderón del 1° de diciembre de 1986 al 30 de noviembre de 1987.

Salas regionales:	metropolitanas	foráneas	total
Pendientes al 28/nov/86	5900	4532	10432
Recibidos en 1987	7331	4992	12323
Resueltos en 1987	9279	6483	15762
Pendientes al 26/nov/87	5184	3199	8383

Fueron interpuestas cuatro excitativas de justicia ante la Sala Superior en el período comprendido de diciembre de 1986 a noviembre de 1987.

Informe de labores correspondiente a 1988, por el Dr. Gonzalo Armienta Calderón del 1° de diciembre de 1987 al 20 de noviembre de 1988.

Salas regionales:	metropolitanas	foráneas	total
Pendientes al 26/nov/87	5184	3199	8383
Recibidos en 1988	7897	4939	12836
Resueltos en 1988	9629	5883	15512
Pendientes al 18/nov/88	4407	2437	6847

Fueron interpuestas cinco excitativas de justicia ante la Sala Superior en el período de diciembre de 1987 a noviembre de 1988.

Informe de labores de 1989, por el Lic. Armando Díaz Olivares del 1° de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1989.

Salas regionales:	metropolitanas	foráneas	total
Pendientes al 18/nov/88	4410	2437	6847
Recibidos en 1989	7946	4597	12543
Resueltos en 1989	9649	5297	14946
Pendientes al 10/nov/89	3470	2034	5503

Fueron interpuestas dos excitativas de justicia ante la Sala Superior en el período comprendido de diciembre de 1988 a noviembre de 1989.

Informe de labores rendido por su presidente Lic. Armando Díaz Olivares del 1° de diciembre de 1989 al 30 de noviembre de 1990.

Salas regionales:	metropolitanas	foráneas	total
Pendientes al 11/nov/89	3470	2173	5503
Recibidos en 1990	8370	5186	13363
Resueltos en 1990	9256	5229	14863
Pendientes al 15/nov/90	3334	1873	5221

Fueron interpuestas en este período ante la Sala Superior dos excitativas de justicia.

Informe de labores rendido por su presidente Lic. Gilberto García Camberos del 1° de diciembre de 1990 al 30 de noviembre de 1991.

Salas regionales:	metropolitanas	foráneas	total
Pendientes al 16/nov/90	3334	1887	5221
Recibidos en 1991	9442	4371	13813
Resueltos en 1991	7637	4726	12363
Pendientes al 31/oct/91	5043	1909	6959

En el período del 16 de noviembre de 1990 al 31 de octubre de 1991 se interpusieron ante la Sala Superior dos excitativas de justicia.

Informe de labores rendido por su presidente Lic. Gilberto García Camberos en 1992.

Salas regionales:	metropolitanas	foráneas	total
Pendientes al 1°/nov/91	5043	1916	6959
Recibidos en 1992	8889	5356	14245
Resueltos en 1992	9527	5259	14786
Pendientes al 31/oct/92	4669	2155	6824

Fueron interpuestas cinco excitativas de justicia ante la Sala Superior en el período comprendido del 1° de noviembre de 1991 al 31 de octubre de 1992.

Informe de labores rendido por su presidente Lic. Gilberto García Camberos del 1° de diciembre de 1992 al 30 de diciembre de 1993.

Salas regionales:	metropolitanas	foráneas	total
Pendientes al 1°/nov/92	4669	2155	6824
Recibidos en 1993	8271	6484	14755
Resueltos en 1993	8620	5448	14268
Pendientes al 31/oct/93	3772	3206	6978

En el período comprendido del 1° de noviembre de 1992 al 31 de octubre de 1993 se interpusieron dos excitativas de justicia ante la Sala Superior.

Como se observa, existe un gran rezago en la resolución de asuntos, el cual se ha estado incrementando en los últimos años, por lo que, es necesario tomar medidas en la actualidad para evitar posteriormente complicaciones ante la reciente ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en materia de comercio exterior, y que, aunque la Sala Superior del citado Tribunal será la facultada para resolver dichos juicios, las salas regionales serán las encargadas de llevar dichos juicios hasta la instrucción, por lo que, el trabajo para las salas se irá acrecentando en los próximos años.

Por otra parte, se observa que las excitativas de justicia fueron interpuestas en los últimos años de la siguiente manera:

En 1984, seis; en 1985, dieciséis; en 1986, dieciocho; en 1987, cuatro; en 1988, cinco; en 1989, dos; en 1990, dos; en 1991, dos; en 1992, cinco y, en 1993, dos.

Se observa, que durante los años de 1984 a 1988, fue muy recurrida dicha instancia, en virtud de que existía un exagerado atraso en la resolución de asuntos, lo que provocó que se tomarán medidas urgentes, como fue la de apoyarse entre los propios magistrados de las salas regionales para el despacho de los asuntos y, como se observa de la lectura de los informes de labores del Tribunal Fiscal, en los subsecuentes años se denotó el esfuerzo de los magistrados al disminuirse los asuntos pendientes y, en consecuencia, también disminuyó la interposición de excitativas de justicia.

Pero, al paso de los años se descuido esta situación y otra vez se comienza a producir un gran rezago, en virtud de que cada vez ingresan en mayor número las demandas, por lo que, es momento de tomar medidas serias que logren primeramente, evitar que siga aumentando de manera desigual el número de demandas presentadas en cada una de las salas regionales, así como de evitar sobrecargar el trabajo a cada uno de los magistrados de las salas regionales y, una vez logrado esto, comenzar a abatir el rezago que se ha incrementado en los últimos años.

En efecto, del análisis de los informes de labores antes transcritos, existe una desigualdad en la distribución de asuntos, ya que a pesar de que son en mayor número las salas regionales foráneas, éstas reciben una menor cantidad de demandas, lo que, precisamente se da en razón de la competencia, por ello, primeramente hay que establecer con mayor precisión la competencia de cada una de las salas con el objeto de que la distribución de los asuntos sea más equitativa, es decir, es necesario delimitar con mayor precisión la competencia del Tribunal Fiscal, para que de esta manera conozcan en igual cantidad de asuntos tanto las salas regionales foráneas como las salas regionales metropolitanas. Ya que, hace pensar que aquéllas pueden tener capacidad para conocer de mayor cantidad de asuntos, con el objeto de que exista una correcta distribución de trabajo en todas las salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación.

Además, es necesario crear una sala regional metropolitana que en principio se encargue de despachar la mayoría de los asuntos pendientes de las salas regionales metropolitanas y, a su vez, es esencial crear una nueva sala regional foránea para el despacho de asuntos pendientes de las salas foráneas. Pero, dado el caso, por la situación económica que atraviesa el país, se podrían comisionar temporalmente a los magistrados supernumerarios de la Sala Superior para que traten los asuntos que tengan dos o más años de antigüedad. Aunque, cabe aclarar que dichas propuestas no van a solucionar directamente el problema del rezago, ya que, lo antes propuesto debe ser apoyado estableciéndose de una manera más precisa la regulación de la excitativa de justicia.

Con referencia a la regulación de la excitativa de justicia, se observa que la misma en los últimos años prácticamente no ha sido utilizada, a pesar de que existe un rezago considerable de asuntos por resolver, por lo que, es inevitable fijar que una vez que se considere fundada una excitativa interpuesta, se designe inmediatamente nuevo magistrado que conozca y resuelva el asunto y, así de esta manera, evitar que de

alguna manera pueda el magistrado amonestado actuar de mala fe en contra de la parte que va en busca de una justicia pronta y expedita. Toda vez que, una de las razones que pueden ser motivo de la casi nula utilización de la excitativa de justicia, es precisamente, el temor de las partes de que los magistrados actúen con ciertas represalias, al haber sido denunciados ante su superior jerárquico, que corresponde en este caso a la Sala Superior.

Asimismo, es necesario ampliar el campo de aplicación de la excitativa de justicia, extendiéndose la misma a regular los plazos tanto para dictar acuerdos, sentencias interlocutorias, en la resolución de recursos, etc., en virtud de que en muchas ocasiones los juicios no se retrasan precisamente en el momento previo de dictar sentencia, sino que se retardan en muchas veces, al momento de dictar el acuerdo de admisión de demanda, lo cual, indudablemente ocasiona gastos tanto a las partes como a la administración pública, en razón, de que aquéllas en muchos casos contratan los servicios de especialistas de la materia, lo cual se traduce en gastos y, respecto a la administración, la misma deja de percibir ingresos, los cuales son indispensables para el desarrollo del país, aunado al hecho de que con la reforma se daría exacto cumplimiento al artículo 17 constitucional.

Lo anterior, para que funcione debe ser apoyado por una regulación precisa que evite el retraso de asuntos por parte de las partes, es decir, la figura de la caducidad debe ser utilizada en el procedimiento contencioso administrativo federal para evitar que las partes retrasen de mala fe los asuntos. Por lo que, si en un periodo de seis meses, algún juicio queda estancado y ambas partes no producen promoción o excitativa alguna para que continúe el mismo, se debe considerar como caducado el juicio de que se trate.

Por último, cabe hacer referencia a la trascendencia que ha tenido la figura en estudio respecto en otras legislaciones tanto extranjeras como nacionales.

Cabe señalar, que respecto a las legislaciones sobre lo contencioso-administrativo

de otros países, no se emplea la figura en estudio, por lo que hace pensar que es muy difícil su regulación, ya que la misma implica una presión muy fuerte a los gobernantes, es decir, se les darían a los ciudadanos mayores argumentos para que presionaran al gobierno a cumplir con la obligación de impartir una justicia pronta y expedita.

Respecto a las legislaciones nacionales, cabe señalar que "por influencia del citado Código Fiscal de la Federación se creó la propia institución en los ordenamientos de los Estados de Jalisco y de Guanajuato, con algunas variantes secundarias respecto del modelo federal"(45). En efecto, en la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Jalisco, promulgada el 23 de diciembre de 1983, en su capítulo XII denominado de los recursos, sección III, los artículos 73 y 74 disponen que las partes pueden interponer la excitativa de justicia ante el Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la citada entidad federativa cuando el magistrado instructor no formule el proyecto respectivo dentro del plazo señalado en dicha ley.

Por su parte, los artículos 16 fracción III, 92 y 93, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato promulgada el 15 de agosto de 1985, contienen una idéntica regulación al modelo federal, sólo que en aquélla se establece que cuando un magistrado en dos ocasiones hubiera sido sustituido conforme a lo señalado en dicho precepto, el Pleno podrá poner el hecho en conocimiento del ejecutivo del estado.

Por otro lado, tanto la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Administrativo del Estado de Hidalgo en sus artículos 22 fracción X como la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su artículo 19 fracción IV, disponen respectivamente como atribuciones del Pleno y de la Sala Superior conocer de la excitativas para la impartición de justicia, pero dichas leyes no regulan el procedimiento para que puedan ser utilizadas dichas figuras correctamente.

(45) *Diccionario Jurídico Mexicano*, - Op. cit. P. 1381.

La Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, en sus artículos 22 fracción IV y 106 también preve dicha figura pero no introduce ninguna innovación que ayude a mejorar su regulación, ya que se observa que sigue los lineamientos del Código Fiscal Federal.

En tanto que el Código Fiscal del Estado de Veracruz-Llave en los artículos 220 y 178, dispone que las partes podrán interponer excitativa de justicia cuando no se haya dictado la sentencia en el plazo legal, así como podrán también recusar al magistrado que cuando habiendo sido excitado por el Pleno para pronunciar sentencia en el plazo de quince días a partir de haberse hecho la excitativa, no formule ésta el magistrado respectivo.

CONCLUSIONES.

1.- El artículo 114 Constitucional deja en claro que el Tribunal Fiscal de la Federación está instituido legalmente.

El artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla como facultad del Congreso:

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

Por lo que, la controversia que se suscitó al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación en 1936 sobre su constitucionalidad ha quedado completamente resuelta.

2.- El Tribunal Fiscal de la Federación tiene únicamente autonomía para dictar sus fallos.

El artículo primero de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación dispone:

"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."

En efecto, el Tribunal Fiscal de la Federación depende del Poder Ejecutivo de la Unión, por lo que, su autonomía se limita a emitir fallos.

3.- La excitativa de justicia no es un recurso sino que es una especie de queja que las partes pueden hacer valer ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

Ya que por medio de dicha excitativa no se impugna una resolución judicial, como sucede en los recursos, sino que únicamente se busca que se dicte resolución dentro de los plazos legales.

4.- La excitativa de justicia es una institución propia del contencioso administrativo mexicano.

En efecto, dicha figura es exclusiva del procedimiento contencioso administrativo mexicano, siendo necesario tener bien formulada su regulación y sentar las bases para imponer otras medidas que procuren la correcta y pronta impartición de justicia. Y con ello, crear un sistema más estricto para la exacta impartición de justicia.

5.- La base constitucional de la excitativa de justicia descansa en la parte primera del párrafo segundo del artículo 17 de nuestra carta magna, el cual establece:

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

6.- Es inevitable la reforma a la excitativa de justicia.

Del análisis de los informes de labores del Tribunal Fiscal de la Federación, se observa que aumenta día a día el rezago en el despacho de asuntos y, por otro lado, contrastante, se observa la casi nula utilización de la excitativa de justicia en los últimos años. Por lo que, es necesario reformar los preceptos que regulan a la misma, para el efecto de que se acelere la resolución de asuntos competencia del multicitado Tribunal.

7.- Es necesario crear salas regionales metropolitanas y foráneas para combatir el gran rezago.

Es indudable que la cantidad de demandas crece con gran rapidez, lo cual ha sido un factor determinante en el rezago de asuntos, por lo que, es necesario crear nuevas salas regionales que ayuden a combatir el rezago. O en su caso, apoyar a las salas regionales que tengan exceso de trabajo en el despacho de asuntos, lo cual podría corresponderle a la Sala Superior o a otras salas regionales.

8.- Es necesario precisar correctamente la competencia del Tribunal Fiscal.

En virtud de la evidente desigualdad que existe en el reparto de demandas, es

importante establecer nuevas reglas para la distribución de la competencia del Tribunal Fiscal, y así, sea justo el reparto de trabajo en las salas regionales.

9.- Respecto al artículo 241 del Código Fiscal de la Federación, no es necesario dar un plazo al magistrado que esté en el supuesto de dicho artículo, ya que para evitar mayor pérdida de tiempo, sería conveniente que atendiera el asunto el magistrado que conozca de la excitativa o bien, cualquier otro de la Sala Superior o de alguna sala regional.

Aunado al hecho de que, como se dijo anteriormente, el magistrado excitado puede tomar represalias en contra de la parte que excita, es decir, en ese momento se vería afectada la imparcialidad del juzgador.

10.- Se debe precisar tanto en el Código Fiscal de la Federación como en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la razón por la que la Sala Superior debe dar conocimiento al Presidente de la República en el supuesto que marca el artículo 241 en su párrafo final. Es decir, es necesario dejar de una manera clara y precisa para las partes y para el propio magistrado, cual va a ser la consecuencia de la inactividad del juzgador.

11.- Es necesario ampliar el campo de aplicación de la excitativa de justicia, con el objeto de que se dicten dentro de los términos legales no nadamás las sentencias definitivas sino también, los acuerdos admisorios, sentencias interlocutorias y recursos que se regulen en el procedimiento contencioso administrativo federal.

12.- Se debe regular la caducidad para el efecto de evitar que las partes retrasen de mala fe los juicios. En efecto, para evitar el retraso voluntario de las partes en el procedimiento contencioso administrativo federal, se debe señalar un período de seis meses por el cual, si queda estancado el asunto de que se trate y ninguna de las partes hace promoción alguna o, en su caso, promover excitativa, quedaría caducado el juicio.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

ARELLANO GARCIA, Carlos. Derecho Procesal Civil. Segunda edición. Editorial Porrúa S.A.; México, 1987.

ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. Editorial Textos Universitarios S.A.; México, 1977.

BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Tomos IV y V. Quinta edición; Ediciones Depalma; Buenos Aires, 1955.

-----, Sobre lo Contencioso Administrativo. Tercera edición; Editorial Castelli; Santa Fé, Argentina, 1964.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Segunda edición; Cárdenas Editor y Distribuidor; México, 1975.

CINCUENTA AÑOS AL SERVICIO DE MEXICO. Tribunal Fiscal de la Federación; México, 1987.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. Quinta edición; Procuraduría General de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; México, 1994.

CUARENTA Y CINCO AÑOS AL SERVICIO DE MEXICO. Tribunal Fiscal de la Federación; México, 1982.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Quinta edición; Editorial Porrúa S.A., UNAM.; México, 1992.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Tomo XXIII Pres-Razo. Editorial Bibliográfica Argentina; Buenos Aires, 1967.

FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Vigésima quinta edición; Editorial Porrúa S.A.; México, 1984.

GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Textos Universitarios, UNAM. México, 1974.

GONGORA PIMENTEL, Genaro David y Miguel Acosta Romero. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cuarta edición; Editorial Porrúa S.A.; México, 1992.

GONZALEZ PEREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa; México, 1988.

-----, Justicia Administrativa. Instituto de Estudios Políticos; Madrid, 1958.

GONZALEZ RODRIGUEZ, Alfonso. La Justicia Tributaria en México. Editorial Jus; México, 1992.

HEDUAN VIRUES, Dolores. Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación. Academia Mexicana de Derecho Fiscal; México, 1971.

-----, Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Compañía Editorial Continental; México, 1961.

KAYE, Dionisio. Derecho Procesal Fiscal. Editorial Themis; México, 1989.

LERDO DE TEJADA, Francisco. Código Fiscal de la Federación Comentado y Anotado. Segunda edición; Centro de Investigación Tributaria Filial de la Confederación Patronal de la República Mexicana; México, 1972.

LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Segunda edición; Editorial Porrúa S.A.; México, 1992.

MARTINEZ LOPEZ, Luis. Derecho Fiscal Mexicano. Editorial Porrúa S.A.; México, 1959.

MORALES LOPEZ, Gabriel. Comentarios sobre el Juicio de Nulidad. Editorial Trillas; México, 1987.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Legislación Comparada de Justicia Administrativa. Tribunal Fiscal de la Federación; México, 1987.

PORRAS Y LOPEZ, Armando. Derecho Procesal Fiscal. Editorial Textos Universitarios S.A.; México, 1969.

RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Segunda edición; Harla; México, 1993.

SANCHEZ HERNANDEZ, Mayolo. Derecho Tributario. Segunda edición; Cárdenas Editor y Distribuidor; México, 1980.

SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Séptima edición; Cárdenas Editor y Distribuidor; México, 1986.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. Decimaquinta edición; Editorial Porrúa S.A.; México, 1992.

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1800-1976. Séptima edición; Editorial Porrúa S.A.; México, 1976.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 103a edición; Editorial Porrúa S.A.; México, 1994.

LEY DE JUSTICIA FISCAL. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1936.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1938.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1966.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1981.

LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967.

LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978.

JURISPRUDENCIA

JURISPRUDENCIA 1917-1988. APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ediciones Mayo; México, 1989.

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 1937-1993. PRECEDENTES DE LAS SALAS 1988-1993. Tribunal Fiscal de la Federación; México.

ECONOGRAFIA

BOLETIN INFORMATIVO; Números 3 y 4; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Veracruzana; Xalapa, Veracruz. Mayo-agosto de 1983.

DIAZ OLIVARES, Armando. Conferencia: Los Tribunales Contencioso Administrativos como Garantía del Interés Público y de las Garantías Procesales de los Particulares. México, 1990.

JURÍDICA; Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Tomo II, Número 10; México, julio de 1978.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Año XIII, Números 145 al 156. Enero-diciembre de 1949. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1949.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Año XIV, Números 157 al 168, Enero-diciembre de 1950. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1950.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Año XV, Números 169 al 180. Enero-diciembre de 1951. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1951.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. INFORME DE LABORES rendido por su presidente, Lic. Francisco Ponce Gómez por el período de 1° de diciembre de 1983 al 30 de noviembre de 1984.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. INFORME DE LABORES rendido por su presidente, Lic. Francisco Ponce Gómez por el período de 1° de diciembre de 1984 al 30 de noviembre de 1985.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. INFORME DE LABORES rendido por su presidente, Dr. Gonzalo Armienta Calderón del 1° de diciembre de 1985 al 30 de noviembre de 1986.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. INFORME DE LABORES rendido por su presidente, Dr. Gonzalo Armienta Calderón del 1° de diciembre de 1986 al 30 de noviembre de 1987.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. INFORME DE LABORES rendido por su presidente, Dr. Gonzalo Armienta Calderón del 1° de diciembre de 1987 al 20 de noviembre de 1988.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. INFORME DE LABORES rendido por su presidente, Lic. Armando Díaz Olivares del 1° de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1989.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. INFORME DE LABORES rendido por su presidente, Lic. Armando Díaz Olivares del 1° de diciembre de 1989 al 30 de noviembre de 1990.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. INFORME DE LABORES rendido por su presidente, Lic. Gilberto García Camberos del 1° de diciembre de 1990 al 30 de noviembre de 1991.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. INFORME DE LABORES rendido por su presidente, Lic. Gilberto García Camberos del 1° de diciembre de 1991 al 30 de noviembre de 1992

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. INFORME DE LABORES rendido por su presidente, Lic. Gilberto García Camberos del 1° de diciembre de 1992 al 30 de noviembre de 1993.