

881709



**CENTRO
UNIVERSITARIO
DEL ORIENTE DE
HIDALGO**



CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

CLAVE: 8817-09

**“LA INEFICACIA DEL JUICIO DE
NULIDAD EN MATERIA FISCAL, ASI
COMO DE LAS SENTENCIAS QUE SE
EMITEN DENTRO DEL JUICIO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FISCAL”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

CARLOS CRUZ RIVERA

ASESOR DE TESIS: LIC. IRENE PÉREZ LÓPEZ

Tulancingo de Bravo Hidalgo

Abril 2005

m342485



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.

DEDICATORIAS

GRACIAS A DIOS POR DARME NUEVAMENTE LA
OPORTUNIDAD DE CONTINUAR CON MI VIDA AL
LADO DE QUIENES QUIERO, POR PERMITIRME
DISFRUTAR DE LO MÁS PRECIADO PARA UN
SER HUMANO - LA LIBERTAD- , Y POR SER
QUIEN GUIÉ MI CAMINO;

A MIS PADRES, PILARES DE MI VIDA Y MI
EDUCACIÓN, GRACIAS POR ESTAR SIEMPRE
A MI LADO Y DECIRME LO BUENO Y LO
MALO QUE EXISTE EN ESTE MUNDO;

A MI HERMANO, POR QUE
SIEMPRE QUE LO NECESITE ESTUVO CONMIGO,
PARA REPRENDERME Y CONSENTIRME,
GRACIAS "CARNALITO";

A CLAUDIA, MI BEBÉ ADORADA POR QUE EN ESTA VIDA
SIN TU AMOR, COMPRENSIÓN Y COMPAÑÍA EL CAMINO
HUBIESE SIDO MUY DIFÍCIL, TE AMO, TE AMO, TE AMO;

A OMAR, TOÑO, LUZ, ANDY, MARYDOL, ANGELES
Y MINA, POR QUE EN ELLOS ENCONTRÉ MAS QUE
A MIS COMPAÑEROS DE CLASE, - MIS HERMANOS-;

A NIMBE, GRACIAS FLAQUITA POR HABERME
IMPULSADO A SEGUIR, ESTÉS DONDE ESTÉS
SIEMPRE ESTARÁS EN MI CORAZÓN;

A TODOS MIS PROFESORES, YA QUE DE ELLOS
ME LLEVO UNA PARTE Y LO MEJOR QUE SE PUEDE
TENER EN LA VIDA, EL CONOCIMIENTO;

A LA LIC. IRENE MI ASESOR QUE SIEMPRE ME APOYO
E IMPULSO PARA LOGRAR ESTE OBJETIVO, Y QUE
A PESAR DE LAS ADVERSIDADES LOGRAMOS NUESTRA META;

AL C.U.O.H. Y LOS DIRECTIVOS, DE MI UNIVERSIDAD
CUNA DEL CONOCIMIENTO QUE MARCO MI VIDA Y
DONDE APRENDI A AMAR AL DERECHO.



Centro Universitario Del Oriente de Hidalgo

Con estudios incorporados a la U.N.A.M. clave 8817-09
Clave de incorporación 214/97 del 29 de abril de 1997

AUTORIZACION DE IMPRESIÓN DE TESIS

C. LIC. MERCEDES HERNANDEZ DE GRAUE
DIRECTOR GENERAL DE INCORPORACION Y
REVALIDACION DE ESTUDIOS
UNAM
PRESENTE

Me permito informar a usted que la tesis titulada: LA INEFICACIA DEL JUICIO DE
NULIDAD EN MATERIA FISCAL, ASÍ COMO DE LAS SENTENCIAS QUE SE
EMITEN DENTRO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FISCAL.

elaborada por:

CRUZ

Apellido Paterno

RIVERA

Apellido Materno

CARLOS

Nombre (s)

978022141

Núm. Expediente

Alumno (s) de la carrera de Licenciado en Derecho

reúne los requisitos académicos para su impresión.

14 de diciembre de 2004

LIC. IRENE PEREZ LOPEZ

Nombre y firma del
Asesor de Tesis



LIC. ELVIRA DE LA PAZ BATRES MARTINEZ

Nombre y firma del
Director Técnico de la Carrera

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

CAPITULO I

RESEÑA HISTÓRICA DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1.1.- El Procedimiento contencioso Administrativo en el Derecho Positivo Mexicano.....	5
1.2.- Los cambios más trascendentales del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	10

CAPITULO II

PRINCIPIOS MATERIALES DE JUSTICIA FISCAL EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL MEXICANO

2.1.- La Instancia.....	17
2.1.1.- La petición.....	18
2.1.2.- La denuncia.....	19

2.1.3.- La querrela.....	19
2.1.4.- La queja.....	20
2.1.5.- El reacertamiento o recurso administrativo.....	20
2.1.6.- La acción.....	20
2.2.- Definición del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	21
2.2.1.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y su integración.....	21
2.2.2.- Competencia y jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	24
2.3.-Improcedencia y sobreseimiento del Juicio de nulidad.....	28
2.4.- El procedimiento del Juicio de Nulidad.....	29
2.5.-Partes en el Juicio de nulidad.....	30
2.6.-La demanda en el Juicio de Nulidad.....	32
2.6.1.- La demanda presentada por particulares.....	35
2.6.2.- La demanda presentada por autoridades.....	36
2.7.- Sustanciación del procedimiento.....	38
2.8.- Formalidades del Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal del Justicia Fiscal y Administrativa.....	40
2.8.1.- Documentos que acompañan la demanda.....	42
2.9.- Las pruebas.....	44
2.9.1.-Pruebas que pueden presentarse en el procedimiento Contencioso Administrativo.....	45
2.10.- La Sentencia.....	46
2.10.1.- Requisitos de las Sentencias.....	47

2.10.2.- Sentencias de validez.....	49
2.10.3.- Sentencias de Nulidad Lisa y llana.....	49
2.10.4.- Sentencias de nulidad para efectos.....	50
2.10.5.- Sentencias que declaran la existencia de un derecho subjetivo y condenan al cumplimiento de una obligación.....	51

CAPITULO III

INEFICACIA DEL JUICIO DE NULIDAD, LO QUE PROVOCA LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO DE GARANTÍAS

3.1.- Los excesos en los requisitos formales del Juicio de Nulidad.....	55
3.1.1.- Formalidades de la demanda.....	56
3.1.2.- La exigencia que se hace de la firma para el Juicio Contencioso Administrativo.....	59
3.1.3.- La prohibición de la Gestión de Negocios.....	63
3.2.- La inequidad de las partes en el Juicio de Nulidad.....	66
3.3.- La jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	69
3.3.1.- Los tipos de Tribunales administrativos en el Derecho mexicano.....	70
3.3.2.- Distinciones de que tipo de Tribunal es el de Justicia Fiscal y Administrativa.....	71

3.3.3.- Consideraciones respecto a las sentencias de nulidad para efectos.....	75
3.3.4.- La carencia de medios para ejecutar las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	78
3.3.5.- Apreciación acerca de las sentencias de nulidad lisa y llana.....	81
3.3.6.- Los medios para ejecutar las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	83
3.4.- La Queja como medio para hacer cumplir las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	86
3.4.1.- Efectos de la Queja.....	87
3.5.- La litis cerrada en el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	90
3.5.1.- Violación al principio de litis cerrada en el Juicio de Nulidad.....	93
3.6.- Excitativa de justicia.....	95
3.7.- El Juicio de Amparo Fiscal.....	97

CAPITULO IV

CONSIDERACIONES FINALES ACERCA DE LA INEFICACIA DE LA TRAMITACION Y EJECUCION DE LAS SENTENCIAS DEL JUICIO DE NULIDAD

4.1.-Selección de ineficacias del Juicio de Nulidad.....	102
--	-----

Conclusiones..... 106

Bibliografía..... 110

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

Después de muchos intentos desde finales de 1800 y principios del siglo pasado, cuando se buscaba separar la justicia administrativa del poder judicial, fue hasta 1936 cuando se vio satisfecho este esfuerzo al crearse la nueva Ley de Justicia Fiscal, un ordenamiento pretencioso e innovador, en el que se consagraba la jurisdicción administrativa Fiscal en México; y es así como desde este año hasta la fecha nuestro actual Código Fiscal de la Federación ha sufrido diversas metamorfosis, las cuales han sido producto de la modernidad y de los cambios políticos, sociales y económicos de nuestro país.

La regulación que se hace dentro de nuestro Código Tributario Vigente, en cuanto a los recursos administrativos es muy amplia y concreta, más aún como conocedores del derecho debemos saber que toda rama de nuestra materia en estudio siempre deber apegarse completamente a las leyes establecidas para el efecto y principalmente a nuestra Constitución Política de los estados unidos Mexicanos.

Para el caso del presente trabajo de investigación solo nos ocupará lo que se refiere al Título Sexto del Código Fiscal Federal, en lo relativo al Juicio Contencioso Administrativo Fiscal del cual se desprende el Juicio de nulidad, ciertamente esto parecería ser un verdadero trabalenguas al leerlo, sin embargo este procedimiento es muy interesante al momento de estudiarle y analizarle, debido a que la forma en como se presenta en la practica puede ser tan variable, como la relación de hechos que se hacen valer en la demanda, y aun cuando es un juicio establecido, se puede facilitar o dificultar en la medida en que se quiera, debido a que por ser un procedimiento que emana de un ordenamiento federal se puede apreciar de muchas maneras.

Ahora bien para lograr hablar del presente trabajo es imprescindible citar el precepto constitucional que da cabida a nuestra Legislación Fiscal Federal, y por lo tanto al estudio del Juicio de Nulidad y los demás recursos Administrativos:

Artículo 31.- *Son obligaciones de los mexicanos:*

Fracción I.- . . .

Fracción II.- . . .

Fracción III.- . . .

Fracción IV.- *Contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*

Ya teniendo este antecedente nos podemos dirigir hacia el estudio del Juicio de Nulidad, debido a que de acuerdo con el presente trabajo es el medio legal mas utilizado, en contra de las resoluciones o actos de autoridades administrativas fiscales, mismos que pueden ser anulados o modificados mediante las sentencias que pronuncia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro de este mismo juicio; de una manera analítica se manejan todos los conceptos a los que no conlleva este medio legal, así como a las posibilidades que nos brinda la legislación Federal para la solución de conflictos en el caso de que la Autoridad fiscal realice erróneamente su encomienda.

Señalado el artículo anterior es menester citar lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación Sostiene en una de sus tesis de Jurisprudencia respecto al principio de equidad y proporcionalidad en comentario: *“La proporcionalidad y equidad que deben cumplir las leyes fiscales, conforme a la fracción IV de artículo 31 de la Constitución, no deben confundirse, pues tienen naturaleza diversa, ya que mientras el primer requisito significa que las contribuciones deben estar en proporción con la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, el segundo consiste en que éstos reciban un trato*

igual, lo que se traduce en que las leyes tributarias deben tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.”[⇒]

De esto partiremos para hablar de nuestro Juicio de Nulidad, ya que en él no hay “trato igual para los iguales”, suena fuerte pero desgraciadamente es cierto, y parecería que realmente es un recurso que nos ofrece certeza jurídica al promoverlo, y sí, realmente podría ser de esta manera, desgraciadamente en la práctica es un polo completamente opuesto, debido a que por ser un Juicio dependiente del Contencioso Administrativo, las sentencias que se dictan dentro de él son emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De una manera mas explicita se señalara que el Tribunal Fiscal no cuenta con los medios para hacer cumplir con sus determinaciones, es decir, que aun cuando en la teoría se tiene a este como un Tribunal que goza de Plena Jurisdicción, esta percepción es distinta a la que se da en la practica, por lo cual en el cuerpo del presente trabajo se dejara ver el porque de este dicho.

No conforme el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con no contar con los medios coercitivos o de imperium para dar cumplimiento a sus determinaciones, existen ciertos requisitos exigibles para el Juicio de Nulidad, que se dan en detrimento del contribuyente, y que para un servidor se tratan únicamente de excesos que se tienen por parte de la Legislación Fiscal vigente, mismos de los que también se hablará.

Todo lo anterior suena bastante complicado, sin embargo no es asi, por lo que para ir entendiendo un poco mas de lo que hablaremos, comenzaremos dando un paseo por los umbrales del Contencioso Administrativo después del México independiente, para

[⇒] Tesis de Jurisprudencia 4/91 aprobada por la Tercera Sala de este alto Tribunal en sesión privada celebrada el catorce de enero de mil novecientos noventa y uno.

conocer como fue que la influencia de otros países tales como Francia se vio reflejada en nuestro sistema jurídico, así como de los cambios mas trascendentales que han marcado el actual Código Fiscal de la Federación; para luego internarnos de una manera genérica pero muy especifica respecto a los elementos que integran este Juicio, así como la forma en como deben ser llevados a la practica y la importancia que cada uno de ellos tiene; para después proseguir a hacer un análisis del Juicio de Nulidad, en cuanto a determinados aspectos tales como la falta de medios para ejecutar las sentencias que emite, así como de una serie de hipótesis que demostrarán que existen requisitos formales que este juicio nos exige y que son excesos.

Y por ultimo haremos un muy breve análisis de la tramitación del Juicio de Garantías, el cual podría ser el único medio para la ejecución de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero para entender mas a fondo nuestro dicho comencemos el tema que nos ocupa.

CAPITULO I

RESEÑA HISTÓRICA DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1.1.- EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

Es de sobra conocida la influencia del sistema francés y de su Consejo de Estado en el establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación y la que tuvo, sobre todo en aspectos procesales, así como nuestra Ley de Amparo en el funcionamiento de ese primer Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El Tribunal Fiscal Administrativo no es un órgano de autoridad que permanezca aislado, que sea indiferente a los problemas económicos y a las situaciones políticas, sino que necesariamente se enfrenta a relaciones con otras entidades; con los órganos de la administración pública, que de acuerdo con el ámbito de su competencia, son de naturaleza, estatal o municipal; cuenta también con relaciones internas, que afectan a su propio funcionamiento y que son las que se producen entre los integrantes del sistema contencioso; tiene, desde luego, relaciones con la sociedad, con los gobernados; y cuenta con relaciones con otros órganos jurisdiccionales, específicamente con los órganos del Poder Judicial de la Federación y con todos los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de la República.

Así, en el Tribunal Fiscal Administrativo el juzgador tiene la responsabilidad de todo órgano jurisdiccional y, además, una responsabilidad política en cierta medida el tribunal es corresponsable de la buena marcha de la administración y los criterios que están sustentando estos tribunales, no sólo son de trascendencia jurídica, la tienen también en otro orden de ideas. Un poco románticamente podríamos afirmar que las resoluciones de este tribunal son la conciencia del Estado, es la orientación

del Estado, es su definición de lo bueno y lo malo, la definición de las actitudes que deben tomar los órganos de autoridad para cumplir con la garantía de legalidad, y es también, en cierta medida, la conciencia de los gobernados, porque a través de esas decisiones entienden con claridad sus relaciones con la autoridad y entienden sus derechos u obligaciones.

Para comenzar es en la época colonial donde predominó el sistema judicialista, ya que se confundía fácilmente lo contencioso administrativo con lo contencioso judicial, fundamentalmente por motivos de imprecisión que existía en todos los ordenes del derecho respecto de los límites de cada materia.

"Fix Zamudio, señala: Si bien no existía una separación estricta de las funciones públicas se encomendaba a los organismos judiciales es decir en las audiencias y en última instancia al Consejo de Indias el conocimiento de los conflictos derivados de los actos y resoluciones administrativos, inclusive los provenientes de los virreyes".¹

Más aun la denominación de Contencioso Administrativo se dio en Francia en 1801, fecha a partir de la cual los Tribunales de Justicia ya no podían intervenir en la materia administrativa, esto fue reflejado también en nuestro país y por su puesto se adoptó en la constitución de 1812, en la que se creó el establecimiento del Consejo de Estado.

Y fue hasta que los insurgentes redactaron cuerpos legales en su propósito de rescatar al país, se observa desde el proyecto de constitución de 1813 de Ignacio López Rayón, llamados elementos constitucionales hasta la constitución de Apatzingán de 1814, incluyendo el reglamento político provisional del imperio de Iturbide el cual recoge en sus textos la división de poderes y describen expresa e implícitamente los tribunales dependientes del Ejecutivo; en la Constitución de 1824, por el contrario implícitamente se alude contencioso administrativo en el artículo 137 al regular las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia expresando en la fracción

¹ FIX, Zamudio Héctor; Introducción a la justicia Administrativa, Porrúa México 1983.

segunda; terminar las disputas que se suscitan sobre contratos o negociaciones celebradas por el gobierno supremo o sus agentes, resolviendo el artículo 138 que una ley determinara el modo y grado en que deba conocer la Suprema Corte de Justicia en los casos comprendidos en esta sección.

En la época del centralismo en las bases para la nueva Constitución expedidas el 15 de diciembre de 1835, encontramos que ya se instituye el contencioso fiscal al disponer el artículo 14 " Una ley al sistema de la Hacienda Publica en todos sus ramos la cual establece el método de cuenta y razón organizada por el tribunal de revisión de cuentas y arreglara la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo", quedando dicho tribunal comprendido en la orbita del poder Judicial, de acuerdo con el artículo cuarto de las bases; por otra parte la constitución de 1836, instauro el contencioso administrativo y el contencioso fiscal, el primero el artículo 12 de la ley 5ª que señalaba: " Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son : VI.- conocer de las disputas judiciales que se mueven sobre contratos o negociaciones celebradas por el supremo gobierno o por su orden expresa", y para el segundo el artículo primero de la ley 5ª el cual establecía: " Especial trato al contencioso fiscal organizándose juzgados de primera instancia en cada departamento, en cuyas sentencias eran recurribles ante el Tribunal superior de cada departamento..." *resolviendo en definitiva los asuntos fiscales la Corte de Justicia, de acuerdo con el artículo 12 fracción XI de la ley quinta*".

"Humberto Briseño Sierra, por su parte al referirse a las bases para la administración de la Republica hasta la promulgación de la Constitución de 1953, advierte que el artículo 9º contiene una vaga idea acerca de la existencia del contencioso administrativo al expresar dicha norma: " *Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que versan sobre ellos se nombrara un Procurador General de la Nación que en la corte suprema de Justicia y en todos los Tribunales Superiores sean recibidos como parte de la Nación*"; además la sección segunda estableció el consejo de Estado estará integrado por 21 personas

determinando la organización del consejo en cinco secciones correspondientes a cada una de las secretarías de estado".²

Emilio Margain Manautou, reproduce el texto completo de la mencionada Ley la cual consta de 14 artículos, señalando que en su reglamento estaba constituido por 81 artículos. El artículo 1º de la Ley claramente consignó que no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de cuestiones administrativas" y el artículo 2º puntualiza la competencia al determinar seis fracciones las cuales son cuestiones relativas a la administración, en el artículo 4º entrega la decisión de los asuntos de 1ª instancia, ante el consejo de ministros, llamando la atención que al dictar la resolución en la primera instancia, debía notificarse no solo a las partes sino también a los ministros.

Por otra parte debemos mencionar que la corriente doctrinaria de la época que sostuvo la inconstitucionalidad del contencioso administrativo consagrado por la Ley Lares, encontrándose en esta donde se dictó que cuando discute la Suprema Corte de Justicia, una demanda de amparo pedida contra la declaración de caducidad hecha por la autoridad administrativa, de la concesión de un ferrocarril dio su voto en el sentido de que el Ayuntamiento había violado el artículo 16 de la constitución en virtud de que dicha autoridad, no tenía competencia constitucional para juzgar, no obstante que la ley Lares consagraba el contencioso administrativo, considerando dicha institución incompatible con la Constitución de 1857 por que hacía el poder administrativo y en ciertos casos el juez del negocio.

"El tres de diciembre de 1876, se dio la real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes del ejército y provincia en el Reino de la Nueva España el cual cambió el régimen político y jurídico administrativo de este, creándose así una Junta Superior de Hacienda, como tribunal supremo de hacienda para cuyo funcionamiento se estableció un régimen especial consistente en que la jurisdicción

² BRISEÑO, Sierra Jesús, "Lineamientos elementales de derecho" Porrúa, México 1995.

en dicha materia correspondía únicamente a los intendentes y a la Junta Superior de hacienda”.³

El doctor Carrillo Flores por su parte, advierte que si la norma constitucional habla de controversias civiles y no de Administrativas es por que conforme a la tradición anglosajona cuando el precepto se redactó no se había reconocido la autonomía pero no por que se pretendía excluirlo, agregando que el propósito de los autores de la constitución de 1917 fue conservado en la fracción 1ª del artículo 104, concepto vertido por el constituyente del 56 en la fracción 1ª del artículo 97, al efecto transcribe el texto del artículo 103 el cual: “Fija la competencia de los tribunales de la Federación, según las mismas nociones que inspiraron la organización de ese poder de la constitución de 1856 y concluye expresando el autor en cita que: De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las Leyes Federales, es indiscutible que las controversias administrativas no fueran excluidas por la fracción I del artículo 104 de la Constitución de 1917”.

En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 29 de agosto de 1934, la que vino a dar término definitivamente a la duda planteada por el uso de vocablos como controversias del orden civil o criminal en el artículo 104, fracción I de la constitución de 1917 la ley mencionada en el artículo 38 encargo expresamente a los Jueces de distrito el conocimiento de las contiendas administrativas en primera instancia y en segunda a los Tribunales de Circuito; En la actualidad el contencioso administrativo se ha establecido definitivamente en México a nivel constitucional desarrollándose ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuya competencia se ha venido ampliando paulatinamente ya que deriva tanto de su ley orgánica, como de leyes especiales como la Ley del Seguro Social y la Ley Federal de Instituciones y Finanzas, cabe hacer mención que el 27 de agosto de 1936 la Ley Fiscal creó al Tribunal Fiscal de la Federación.

³ VAZQUEZ, Alfaro José Luis; Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano, UNAM, México 1992.

La anterior ley solo estuvo en vigencia aproximadamente dos años, pues fue derogada por decreto el treinta de diciembre de 1938 que creo el Código Fiscal de la Federación, mismo que entro en vigor a partir del primero de enero de 1939, el cual solo es modificado en un precepto legal por el código de 1951, sin embargo es abrogado por el nuevo Código Fiscal que entra en vigor el primero de abril de 1967.

En virtud de las críticas de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, en el año de 1946, se reformo el artículo 104 de la Constitución estableciéndose de forma indirecta la existencia de los tribunales administrativos, *“ en los juicios en que la federación esta interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la suprema Corte de Justicia, contra las sentencias de... tribunales administrativos creados por leyes federales siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”*.

1.3.- LOS CAMBIOS MÁS TRASCENDENTALES DEL ACTUAL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

El veinticinco de octubre de 1967 de nueva cuenta se reformo el artículo 104 de la Constitución y en esta ocasión se sometió la competencia de los Tribunales Administrativos a la jurisdicción del Poder Judicial de la Federación.

El 31 treinta y uno de Diciembre del año 2000 dos mil en el artículo décimo primero de las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue publicado lo siguiente en su tercera fracción:

Se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En consecuencia, se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación tanto en su título como en sus disposiciones, así como en todas aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes fiscales y administrativas federales, en las que se

cite al Tribunal Fiscal de la Federación, para sustituir ese nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Y es por lo anteriormente señalado que en el desarrollo del presente trabajo se le dará esta denominación, mas aun si en algún momento al referirnos a este tribunal lo hacemos como Tribunal Fiscal es únicamente con fines didácticos.

No omito hacer mención que para el desarrollo del presente trabajo de investigación, en Enero del año 2004, se reformo de nueva cuenta el Código Fiscal de la Federación, decreto por el cual se reforma el Artículo 18 y se adicionan; los artículos 17, con un último párrafo; 17-A, con tres párrafos finales; el Título I, con un Capítulo Segundo, denominado "De los Medios Electrónicos" comprendiendo los artículos 17-C, 17-D, 17-E, 17-F, 17-G, 17-H, 17-I y 17-J; 18-B; 19, con un segundo, tercero, penúltimo y último párrafos, pasando los actuales segundo y tercero a ser cuarto y quinto párrafos, respectivamente, las cuales serán tratadas en el cuerpo del presente.

CAPITULO II

PRINCIPIOS MATERIALES DE JUSTICIA FISCAL EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL MEXICANO

El Derecho Fiscal en nuestro país es la rama del Derecho Público que impacta en la economía de los particulares, es del interés público y de conformidad con los límites que la Constitución Federal indica.

Los principios en materia fiscal que aparecen plasmados en nuestra Constitución, representan la guía que sustenta todo el orden jurídico-fiscal, debido a que las normas que integran este ordenamiento jurídico deben reflejarlo y respetarse, de lo contrario, se puede incidir en la inconstitucionalidad de los actos de autoridad.

En el ámbito del Derecho fiscal, el estado determina los ingresos que requiere para su funcionamiento e impone a los particulares las contribuciones que deberán aportar para el gasto público; las autoridades deben ajustarse a determinadas actuaciones y principios para poder imponer las contribuciones, si no se ajustan a ellos el contribuyente tiene derecho a combatir lo que le está causando agravio, para poder hacer valer estos agravios existe en nuestro sistema un proceso que se denomina Juicio de Nulidad y el órgano facultado para conocer del mismo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La nulidad en materia fiscal tiene como finalidad dejar sin efectos los actos que han producido las autoridades administrativas.

El tema tiene por objeto un análisis sobre los principios materiales que en el ordenamiento constitucional mexicano, sustenta la disciplina jurídico-financiera dentro de la que se ubica el Derecho Fiscal y que nos permite hablar de justicia fiscal. La doctrina nacional y extranjera contiene numerosos estudios sobre estos temas, que son a nuestro parecer, fuente indispensable para cualquier investigación jurídica y que seguramente manejan con amplitud, por lo que solamente se hará un análisis respecto al título sexto del Código Fiscal Federal.

La Constitución es la norma jurídica, suprema de nuestro orden legal y no una declaración de intereses del Estado, es algo que afirma de manera inequívoca su artículo 133 establece: *“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...”*

Los preceptos que integran la Constitución, se denominan constitucionales y gozan del contenido y de la eficiencia normativa que de su dicción resulta. Los principios que contiene, poseen un carácter normativo que los poderes públicos no deben desconocer. El carácter jurídico materializado en su aplicabilidad directa, se concreta en su fuerza informadora y en su fuerza derogatoria que permite declarar la inconstitucionalidad de las normas que contradiga lo establecido en ella, así tanto el Código Fiscal de la Federación, su reglamento y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben ser aplicados conforme a lo dispuesto por nuestra carta magna; por esto es pertinente analizar los principios materiales de justicia fiscal contenidos en el artículo 31, fracción IV de la Constitución.

El tributo es un instrumento que hace posible el financiamiento de los gastos públicos. La función del tributo es recaudatoria fiscal y en algunos casos no contributiva, sino impeditiva, retributiva, reparadora o remuneratoria, ejemplo son las tasas y contribuciones especiales. En estos casos, la razón del tributo, es evitar un perjuicio patrimonial para la Hacienda Pública o para determinados estratos sociales, en definitiva, aplicar los principios materiales de justicia fiscal.

Dice el ya citado artículo 31, de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

Fracción IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del estado y municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Este precepto, establece los principios básicos de proporcionalidad y equidad en los impuestos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dicho que la proporcionalidad radica en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos.

“La proporcionalidad se encuentra vinculada a la capacidad económica de los contribuyentes y debe ser gravada diferencialmente, de acuerdo a tarifas progresivas, para que el impacto sea diverso, no sólo en cantidad, sino en relación al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente, en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos.; ahora bien aquí encontramos que no solo en el cobro de contribuciones debe ser proporcional e interpretándolo tenemos que entender que todos los actos de la Hacienda publica ya sea en cualquiera de sus diferentes esferas deben ser así, y eh aquí una gran disyuntiva respecto a las resoluciones que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro de nuestro ya mencionado Juicio de nulidad”.⁴

El principio de equidad, de acuerdo con la interpretación que brindan los señores ministros de la corte, radica en la igualdad ante la ley fiscal, de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo. Así, deben recibir un trato idéntico en lo concerniente al hecho imponible, la base gravable, acumulación de ingreso, deducciones permitidas,

⁴ FIX, Zamudio Héctor Derecho Tributario tomo I Cárdenas Editores 2002.

en una palabra: devengo del impuesto; debiendo variar sólo las tarifas fiscales aplicables, de conformidad con la capacidad económica del sujeto pasivo.

La equidad tributaria significa que los contribuyentes de un mismo supuesto jurídico fiscal deben tener una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo regula. El principio de generalidad es un tema cuyo estudio inicialmente corresponde al Derecho Constitucional, sin embargo por la relevancia que reviste éste, en materia fiscal, se encuentra más próximo a esta rama del Derecho. La generalidad como principio constitucional tributario, es el punto de partida de donde surge toda una gama de principios y deberes que los ciudadanos y el estado deben cumplir, cada uno dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

El principio de generalidad de la imposición, exige que por una parte, se someta a gravamen fiscal a todas las personas físicas y morales, en tanto tengan capacidad de pago y queden tipificadas por una de las razones legales que dan nacimiento a las obligaciones tributarias, sin que se tenga en cuenta para ello criterios extraeconómicos, tales como nacionalidad, estado civil, clase social, religión, etc., y que, por otra parte, en el marco de un impuesto particular no se admitan otras excepciones a la obligación tributaria subjetiva y objetiva que parezcan inexcusables por razones de política económica, social, cultural y sanitaria o por imperativos técnicos-tributarios.

Todo sistema fiscal tiene dos finalidades básicas y genéricas: debe ser equitativo y debe ser neutral. Así el artículo 31, fracción IV, de nuestra Constitución, parte de la base de un tratamiento igualitario de aquellos sujetos pasivos que se encuentren en circunstancias semejantes, como manifestación del principio constitucional de igualdad.

La Garantía de Igualdad consagrada en los artículos 1, 2, 4, 12 y 13 de la Constitución mexicana, es un valor jurídico cuyo significado es la base de la estructura sobre la cual las normas jurídicas posteriores se guiarán e interpretarán.

El artículo 1º se refiere a que todo hombre que se encuentre en el territorio nacional se beneficiará de las garantías individuales que otorga nuestra Constitución, es aquí de donde se desprenderán muchas de nuestras hipótesis en cuanto a diversas Garantías que de hecho y derecho se pueden ver vulneradas y que mas adelante se explicaran mas a detalle.

De este mandato, de igualdad ante la ley trasladado a la materia fiscal, desprendemos que las Leyes Tributarias no deben gravar a una o varias personas individualmente considerada, sino que el gravamen se debe establecer en tal forma que el sujeto del impuesto sea cualquier persona que realice el supuesto que prevé la legislación de la materia.

Dicho de otra manera, si la característica de una ley es que sea de aplicación general, abstracta e imparcial, es decir; que debe contener una disposición que no desaparezca con su aplicación a un caso concreto previsto y determinado de antemano, y que se aplique sin consideración de especie o persona, a todo los casos idénticos al que proviene, en tanto no sea sustituida por otra, es lógico concluir, que aquella ley que carezca de estos requisitos, indudablemente será una ley privativa y por tanto, contraria a la garantía de igualdad prevista en el artículo 13 constitucional, en comento.

Ahora bien, en materia fiscal, las leyes especiales aún cuando son semejantes a las leyes privativas, no violan la Constitución porque son de aplicación general, impersonal y abstracta y bien tienen como signo característico que se destinan a una o varias categorías de personas relacionadas con hechos, situaciones o actividades específicas, siendo por consiguiente respetuosas de lo previsto por el numeral en cuestión.

La igualdad ante la ley es el ideal más respetado; desde la perspectiva que se enfoque, es un principio formal de consideración idéntica, o una negativa a la racionalidad y relevancia de los criterios empleados para discriminar los derechos de diferentes clases de personas o grupos, en determinados aspectos.

El principio de igualdad de género previsto en el artículo 4º constitucional, aunado a su carácter de valor y de principio –strictu sensu- viene a configurarse dentro del ordenamiento jurídico mexicano, como un instrumento específico de realización de la igualdad material, que reviste de un doble sentido: igualdad en la ley y en la aplicación de la misma.

El principio de igualdad fiscal, es la aplicación idéntica de la ley a todos los sujetos contribuyentes, sin introducir diferencias debidas a su situación personal o a las relaciones que existan entre ellos; en sentido negativo, es la eliminación de discriminaciones en una situación semejante o similar. En el plano normativo se concreta en la obligación de regular de idéntico modo las situaciones iguales y de manera diferente, las situaciones desiguales.

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, *“Se consigna, en primer término, la universalidad del impuesto para asegurar la igualdad, obligando a todos los habitantes de la República a contribuir para los gastos públicos que el Estado requiera para sus funciones; la garantía de igualdad en realidad, establece que las leyes deben tratar igual a los iguales, en iguales circunstancias...”*⁵

Ahora bien es por todos bien sabido que cada una de las ramas del derecho se aplica de manera distinta por lo que es importante saber hasta donde podemos hacer accionar la maquinaria jurídica del derecho fiscal.

2.1.- LA INSTANCIA

“Del latín Instantia, Conjunto de actos procesales a partir del ejercicio de una acción en un Juicio y la contestación que se produzca hasta dictarse sentencia definitiva.

⁵ “Revistas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, Tercera Época, enero 1990 enero 2002.

Seguir juicio formal respecto a una cosa por el término y con las solemnidades establecidas por las Leyes”.⁶

Entonces entenderemos a ella como una conducta del particular o sujeto de derecho frente al estado, frente a los órganos de la autoridad, por la cual el particular o sujeto de derecho, informa, pide, solicita o de cualquier forma excita, o activa las funciones de los órganos del Estado (la autoridad).

“Cipriano Gómez Lara, señala las siguientes instancias: ”⁷

2.1.1.- LA PETICIÓN.

Es la forma de instar, o instancia, mas simple y extendida, y consiste en una actitud por la cual el ciudadano o gobernado solicita algo del gobernante. El derecho de petición esta genéricamente consagrado en el artículo 8º de nuestro texto constitucional al establecer la garantía de la respuesta a la petición formulada por escrito, de manera pacífica y respetuosa, limitando tal derecho en materia política solo a los ciudadanos de la republica, por ello si una autoridad no responde al gobernado estará violando el derecho de petición.

Las peticiones podemos dividir las en dos grandes grupos; las regladas y las no regladas, las primeras son aquellas que están enmarcadas dentro de un cuadro institucional preestablecido; las segundas son aquellas en las cuales el órgano de autoridad no esta limitado por ninguna disposición y tiene un ámbito de discrecionalidad para contestarle al particular. En cuanto a las peticiones regladas una vez que el gobernado ha cumplido con los requisitos fijados por las mismas leyes, esta facultado para exigir de la autoridad la resolución en el sentido de su petición, ya que ha cumplido, en el supuesto que exponemos, todos los requisitos

⁶ Diccionario Jurídico 2000, Desarrollo Jurídico Copyright 2000.

⁷ GOMEZ, Lara Cipriano, “Teoría General del Proceso” Harla, Textos Jurídicos universitarios México 1997.

legales. No obstante esto, el órgano de autoridad se niega a contestar, se puede obligar a dicha autoridad para que respetando el derecho de petición, de debida respuesta al gobernado que pide o que insta o solicita.

2.1.2.- LA DENUNCIA.

Puede ser considerada como una participación de conocimiento que da el particular a los órganos estatales. Quedan comprendidas en esta figura las informaciones que los gobernados proporcionen de hechos que pueden ser importantes para algunos aspectos de la administración pública. Hay campos en los que la denuncia tiene una importancia relevante y estos son básicamente los de derecho penal y Derecho Fiscal. La denuncia puede ser escrita o verbal y en algunos casos puede ser una denuncia interesada, en cuyo caso puede aparejarse por una petición. Estas denuncias interesadas se dan frecuentemente en Derecho fiscal, por que al denunciante le pueden tocar algunas ventajas económicas por los resultados de la denuncia. En materia Penal en todos los delitos que se persiguen de oficio, la denuncia juega también un papel de suma importancia, por que al participarse los hechos delictivos al Ministerio Público, esta pone a andar la maquinaria de la averiguación penal para después, si procede ejercitar la acción penal.

2.1.3.- LA QUERELLA.

Es una forma de instancia similar a la denuncia y consiste también en una participación de conocimiento a la autoridad; es decir, es una participación calificada de conocimiento y el carácter calificado radica en que la querella solo puede ser hecha por la parte directamente afectada por los actos o hechos o interesada en los resultados que estos produzcan y que van a ser objeto de la participación del órgano estatal.

2.1.4.- LA QUEJA.

Esta se puede concebir como una instancia hecha generalmente ante el superior jerárquico para que imponga una sanción a un funcionario inferior por algún incumplimiento o falta; y de una manera mas genérica y literalmente expresaríamos que esta es una instancia ante el superior jerárquico de algún titular de órgano de autoridad, para que ese superior sancione la falta o incumplimiento del inferior.

2.1.5.- EL REACERTAMIENTO O RECURSO ADMINISTRATIVO.

En este se persigue la revocación de un acto de autoridad y que, lo fundamental, es la conducta del recurso, entendida aquella como el examen ulterior de un acertamiento, el que supone la operación de la autoridad que determina los hechos tipificados por una norma. El particular, al interponerlo, sostiene una inadecuación entre el acto y la norma, lo cual amerita precisamente ese reacertamiento o segundo acertamiento, para que en caso de haber error corregir. Este es conocido comúnmente como recurso administrativo, lo que sin embargo no debe llevarnos a la equivocación de pensar que dicha figura solo se ve en el campo del derecho administrativo, pues también lo podemos encontrar el campo procesal.

2.1.6.- LA ACCIÓN.

Es el derecho, la facultad o actividad mediante la cual un sujeto de derecho provoca la función jurisdiccional, o bien al igual que la petición, la denuncia, la querrela, la queja y el reacertamiento, es una instancia. Solo que la acción tiene una nota distintiva de las demás instancias y esa nota de distinción es que es una instancia proyectiva.”

2.2.- DEFINICIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Se define así mismo de la siguiente forma: *“ El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir justicia administrativa resolviendo, en forma honesta y gratuita, las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, de manera, pronta, completa e imparcial, para contribuir al avance del estado de Derecho en México al salvaguardar el respeto del orden jurídico, la seguridad, la paz social y el desarrollo democrático”.* ⁸

Para el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa: *“Es el organismo Judicial que conoce de las controversias entre los causantes y las autoridades Fiscales Federales, así como de otros conflictos semejantes y que actualmente esta dotado de plena autonomía para dictar sus fallos”.* ⁹

2.2.1.- EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y SU INTEGRACIÓN.

La integración y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es señalada por el artículo 2 de la Ley Orgánica de este Tribunal y se da de la siguiente manera:

- I) Esta integrado por una sala superior y por once salas regionales
- II) La sala superior se compone de once magistrados específicamente nombrados para su integración.

⁸ Definición de la página de Internet del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

⁹ Diccionario Jurídico Mexicano 14ª edición, porrua UNAM México 2001

- III) Para sesionar, bastara con la presencia de siete de sus miembros, para que las decisiones que se tomen sean validas, es decir que se considera quórum.
- IV) Uno de los miembros de la sala superior tendrá el cargo de presidente, y será designado en la primera sesión anual de dicha sala actuando en pleno; durara en su cargo dos años y no podrá ser reelecto de forma inmediata.
- V) Las resoluciones del pleno se tomaran por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal; en caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión, y cuando no se apruebe un proyecto en dos ocasiones, se cambiara de magistrado ponente.
- VI) La Sala Superior del Tribunal actuara en pleno o en dos secciones, las cuales se integraran con cinco magistrados de entre los cuales elegirán a sus presidentes en la primera sesión del año, la cual será privada y duraran en su cargo una año y no podrán ser reelectos en forma inmediata. Para sesionar válidamente bastara con la presencia de cuatro de sus integrantes. El presidente del tribunal no integrara la sección.
- VII) Las Salas regionales estarán integradas cada una por tres Magistrados, de entre los cuales uno será el presidente, designado en la primera sesión del año y durara en su cargo un año y no podrá ser reelecto.
- VIII) Para que la sala pueda efectuar sesiones será indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver bastara con la mayoría de votos.
- IX) El nombramiento de los magistrados del Tribunal, esta a cargo del Presidente del a Republica con la aprobación de la cámara de senadores, y duraran seis años en el ejercicio de su encargo.
- X) El Tribunal tendrá un Secretario General de Acuerdos, un Secretario Adjunto de Acuerdos, para cada sección de la sala superior, un Oficial Mayor, un contador, los secretarios, actuarios y peritos necesarios para el despacho de los negocios del tribunal, así como los empleados que determine el presupuesto de egresos de la Federación.

De esta forma el país se dividirá en las regiones con los límites territoriales que determine la sala superior, conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de Justicia, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Por otra parte el artículo 29 de la misma Ley Orgánica Determina:

“En cada una de las regiones habrá el numero de salas que mediante acuerdo señale el Pleno de la Sala Superior, en donde se establecerá su sede, su circunscripción territorial, lo relativo a la distribución de expedientes y a la fecha de inicio de funciones”.

De lo anterior se concluye que en cada una de las regiones habrá el número de salas que señale el pleno de la Sala Superior a través de acuerdo respectivo, en donde establecerá su sede, su circunscripción territorial, lo relativo a la fecha de inicio de funciones.

Pertinente vamos a citar la exposición de motivos de fecha 1º de enero de 2001 mediante decreto que modifiqué los artículos mencionados: “En atención a los requerimientos de impartición de justicia administrativa, motivados por el notable incremento de demandas presentadas por los contribuyentes, fundamentalmente en el interior del país, la sala superior del tribunal que nos ocupa, apoyada en las autorizaciones presupuestales correspondientes, ha considerado necesario el establecimiento de varias salas Regionales, bajo los principios de Regionalización y distribución equitativa de los asuntos a su cargo”.

Por lo tanto es ineludible que el regionalizar al tribunal en cuanto a la impartición de la justicia fiscal a los diferentes estados del país, ha provocado que la sala superior pierda fuerza debido a que como lo veremos más adelante, las sentencias que dicten las salas regionales, son revisadas por los tribunales colegiados de circuito, quedando la sala superior como una más de las salas regionales, a excepción de los casos relevantes o especiales que la misma conoce de conformidad con el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación.

Los artículos 23 y 24 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa señalan la división territorial de las salas regionales y es la fracción undécima de cada artículo respectivamente la que hace alusión a las correspondientes a nuestro Estado y donde se encuentra la sede de estas, para lo cual las transcribo a continuación:

Artículo 23.- Para los efectos del artículo 28 de la Ley, el territorio nacional se divide en las regiones con los límites territoriales siguientes:

XI. Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México;

Artículo 24.- En las regiones señaladas en el artículo anterior, la sede, denominación y el número de Salas Regionales, serán las siguientes:

XI. Región Hidalgo-México: Tres Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional Hidalgo-México, Segunda Sala Regional Hidalgo-México y Tercera Sala Regional Hidalgo-México, con sede en Tlalnepantla, Estado de México;

Ahora bien para poder iniciar el tratamiento del Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debemos en primer lugar conocer la jurisdicción y competencia de este así como cuales son las resoluciones que pueden ser susceptibles de impugnación ante dicho Órgano de Justicia, por lo que de una manera mas amplia explicaremos cada uno de estos y aquellos que por propia naturaleza se conllevan entre si.

2.2.2.- COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. define la competencia en un sentido jurídico general como "La idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para

conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos”,¹⁰ por su parte el maestro Carlos Arellano García manifiesta que “ La competencia jurisdiccional es la aptitud derivada del derecho objetivo que se otorga a un órgano estatal para ejercitar derechos y cumplir obligaciones en relación con el desempeño de la función jurisdiccional, dentro de los límites en que validamente puede desarrollarse esa aptitud determinando diversas clases de competencia ”.¹¹

Luego entonces conozcamos cuáles son las resoluciones que pueden ser susceptibles de impugnación ante dicho Órgano de Justicia.

Así la competencia del Tribunal Fiscal y por lo tanto del Juicio de Nulidad según lo establece el artículo 11 primer párrafo de la Ley Orgánica de este Tribunal procede en contra de Resoluciones definitivas, entendiéndose por definitividad aquella resolución que no admita recurso administrativo en su contra, o cuando aún existiendo su interposición sea optativa.

Ahora bien, ¿cuáles son las resoluciones definitivas de las que puede conocer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa?

El artículo 11 fracciones I y II de su ley orgánica nos señala:

Art. 11.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan 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 fijen las bases para su liquidación.

Esta primera fracción hace alusión a las liquidaciones emitidas por autoridades Fiscales Federales u organismos Fiscales autónomos, luego entonces entenderemos

¹⁰ Diccionario jurídico mexicano, 14ª edición Porrúa UNAM México 2001

¹¹ ARELLANO, García Carlos, “Practica Forense del Juicio de Amparo”, Edit. Porrúa, 8ª edición., México 1993.

que este tipo de resoluciones pueden ser combatidos por medio del Juicio de Anulación del que se desprende nuestro tema; y además de que estos organismos Fiscales Federales y Fiscales Autónomos son de los cuales emanan actos que en determinado momento pueden ser ilegales e inconstitucionales e incluso no autorizados por la propia ley.

II Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

En este texto se genera ante las solicitudes de devolución presentadas por los Contribuyentes ante la autoridad, conforme al artículo 22 del Código Fiscal de la Federación; y los diferentes supuestos que maneja este numeral debido a que hablando de devolución el Fisco tratara a toda costa de pagar estos ingresos que se recibieron ya sea por un error aritmético o por presentar mal una declaración en la importación de producto, de tal forma que como lo señala este artículo se hará de oficio o a petición de parte, sucediendo que si no se da en el segundo supuesto es muy difícil que la autoridad lo declare de oficio.

El Tribunal Fiscal conocerá de los Juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas, en el artículo mencionado; de igual forma la competencia del tribunal se determina en diversas leyes especiales como son, la Ley del Seguro Social, Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Ley Federal de Instituciones y finanzas y Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

“El tratadista Emilio Margain Manautou hace una clasificación referida principalmente a la competencia por materia; la competencia por territorio queda perfectamente establecida en el citado artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal; a su vez la competencia por atracción se encuentra regulada en el artículo 239-A, en el que se

dispone que el pleno o las secciones del Tribunal podrán ejercer la facultad de atracción para resolver los juicios con características especiales, considerándose como tales los que el valor de el negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general vigente del Distrito Federal. Y en los casos en que para su resolución sea necesario establecer por primera vez la interpretación directa de una ley o fijar los alcances de los elementos constitutivos de una contribución, en el entendido que puede darse esa competencia en cualesquiera de los dos supuestos, pero a falta de estos la sala superior carecerá de competencia para ejercer su facultad de atracción".¹²

Tomando como referencia la materia de Amparo recordemos que en el Juicio de Garantías es imprescindible agotar el principio de Definitividad; En materia Fiscal dentro del Juicio Contencioso Administrativo en lo relativo a su Juicio de Nulidad este solo se dará en contra de sentencias Definitivas de la Autoridad Fiscal es decir aquellas que no admitan recurso alguno o que la interposición de este sea optativa. Y también el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas con antelación como de su competencia, como lo señala el párrafo tercero de la fracción décimo quinta del la Ley en cita.

En primer lugar resulta oportuno mencionar que para este procedimiento, se aplica como única fuente supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, al señalarlo así el ordenamiento Fiscal Federal en su numeral 197 (*ciento noventa y siete*) en el que nos señala que los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por las disposiciones de este, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte.

¹² MARGAIN, Manautou Emilio. "De lo Contencioso Administrativo, de anulación o ilegitimidad" Edit. Porua 6ª edición, México 1997.

A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece este Código.

2.3.- IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO DE NULIDAD

El Código Fiscal de la Federación no hace distinción entre improcedencia y sobreseimiento, la primera origina al segundo, incluso el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México tampoco hace distinción entre la improcedencia y el sobreseimiento, esto no significa que algunos tratadistas le den connotaciones diferentes a ambos conceptos, como es el caso de Manuel Lucero Espinosa quien señala: "Por improcedencia del Juicio debe entenderse la imposibilidad Jurídica que tiene el juzgador para dirimir una controversia, por cuestiones de hecho y de derecho, que impidan al órgano jurisdiccional analizar y resolver la pretensión de la parte actora".¹³

Por causa de improcedencia se debe entender el motivo que impide que el juicio que se promueva ante dicho tribunal, no obstante haberse admitido y tramitado en todas sus etapas, dicte una resolución que será adversa para el promovente, por darse una causa que impide que se emita un resolución respecto al fondo del asunto planteado.

Como se desprende de ambos conceptos la improcedencia imposibilita ejercicio de la acción o bien impide el ejercicio de la jurisdicción, inclinándome mas por esta segunda acepción, pues quien hace la declaratoria correspondiente es el órgano jurisdiccional. Otra teoría muy interesante e innovadora respecto a la improcedencia la difunde José Luis Calvo Moreno quien afirma que "La improcedencia del Juicio de Nulidad es en realidad la carencia de los presupuestos procesales relativos a la

¹³ LUCERO, Espinosa Manuel, "Teoría y Practica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación" Edit. Porrúa 4ª edición México 1997

pretensión de nulidad, afirmando que los presupuestos del ejercicio del derecho de acción de defensa en el Juicio de Nulidad son aquellas exigencias jurídicas procesales fiscales concernientes a sus sujetos, contenido y forma".¹⁴

2.4.- EL PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE NULIDAD

En los términos del Título Sexto del Código Fiscal de la Federación el Juicio de Nulidad se inicia con la presentación de la demanda, la cual debe hacerse dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado o en que el afectado haya tenido conocimiento de el o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo si no existiere notificación legalmente realizada. Admitida la demanda se corre traslado de ella al demandado y se le emplaza para que de contestación dentro de los 45 días siguientes a aquel en que surta sus efectos el emplazamiento; cuando alguna autoridad que deba ser parte en el Juicio no es señalada por el actor como demandada, de oficio se le corre traslado de la demanda para que la conteste en el plazo señalado con antelación. Diez días después de que haya contestado la demanda y ya se hayan desahogado las pruebas o practicado las diligencias que se hallasen ordenado y se hayan resuelto los incidentes de previo y especial pronunciamiento se notifica a las partes que tienen un plazo de cinco días para que formulen sus alegatos por escrito y vencido este plazo se hayan o no presentado alegatos, se declara cerrada la instrucción y a partir de ese momento y dentro de los cuarenta y cinco días siguientes se debe pronunciar la sentencia, para lo cual dentro de los 30 días siguientes al cierre de la instrucción el Magistrado Instructor debe formular el proyecto respectivo, lo anterior lo desglosaremos mas adelante-para una mejor comprensión.

¹⁴ CALVO, Moreno José Luis "Los presupuestos procesales del Juicio de Nulidad", 1ª edición 1999

2.5.- PARTES EN EL JUICIO DE NULIDAD

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación son partes en el Juicio Contencioso Administrativo, entenderemos con esto que el Juicio de Nulidad se considera parte de estos Juicios y lo señalan así:

Artículo 198

Son partes en el juicio contencioso administrativo:

I. El demandante.

II. Los demandados. 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 y en todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan actos de Autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en Ingresos federales.

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

IV. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante y en cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de Resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio de nulidad contra dichas resoluciones en un sólo escrito de demanda, siempre que en el escrito

designen de entre ellas mismas un representante común, en caso de no hacer la designación, el magistrado instructor al admitir la demanda hará la designación.

El escrito de demanda en que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, se tendrá por no interpuesto.

Se admite la posibilidad de que se apersona en juicio como coadyuvante de las autoridades administrativas quien tenga interés directo en la modificación o anulación de un acto favorable aun particular o en la confirmación de uno que le es desfavorable. Sin embargo no se admite la misma posibilidad del coadyuvante para el particular, no obstante que un tercero puede tener un interés directo en que se anule una resolución fiscal, este sería el caso de aquellos a quien la ley les atribuye responsabilidad solidaria.

Aplicable y de mucha importancia al artículo anterior es lo que el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación prevé que ante el tribunal de la Federación NO procede la gestión de negocios, por lo tanto, quien promueva a nombre de otra persona debe acreditar la representación que le es otorgada a más tardar en la fecha de presentación de la demanda o de la contestación en su caso; el numeral citado prevé que debe realizarse esta representación de particulares tal y como lo prevé el Derecho civil, en escritura pública o bien en carta poder firmada ante dos testigos.

Este mismo precepto legal dispone que los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a Licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones y quien este así autorizado podrá hacer promociones de tramite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos; y en el caso de las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines.

Otro gran problema en el que nos encontramos es que por lo regular el contribuyente por un temor infundado que nos han inculcado nuestras autoridades dejamos en las manos de nuestros Abogados nuestra representación ante el Fisco, lo cual nos podría traer como resultado consecuencias catastróficas en la defensa jurídica y al

momento de una resolución es por eso que a consideración de un servidor se debería permitir, la Gestión de negocios dentro de los Juicios del Tribunal Fiscal, para mejor acomodo del contribuyente, en el capítulo siguiente ampliare un poco mas esta hipótesis.

2.6.- LA DEMANDA EN EL JUICIO DE NULIDAD

La demanda ha se define como "El escrito inicial con que el actor basado en un interés legitimo pide la intervención de los órganos jurisdiccionales para la actuación de una norma sustantiva en un caso concreto" ¹⁵ Esta definición cabe a toda demanda, sin importar la materia de que se trate, pero como ha sido confundida con otras figuras procesales (la acción, la pretensión y el derecho de petición) es necesaria analizarlas para establecer sus diferencias.

La acción es un concepto que ha dado lugar ha muchas discusiones y ha sido definida por diversos tratadistas. Tiene sus orígenes en el derecho romano, donde se conceptúa como "El derecho de perseguir en un juicio lo que se nos debe". Se consideraba como una parte del derecho sustantivo mismo, de ahí que al estudiar cada institución se examinara la acción correspondiente.

Briseño conceptúa "La acción como la facultad que esta comprendida en el derecho de la integridad de la propia personalidad, de dar vida a la demanda inicial; Carnelutti, por su parte opina que la acción es un derecho público subjetivo que el individuo, tiene como ciudadano para obtener del estado la composición del litigio.

La acción tomando en consideración a estos autores la podríamos definir como la pretensión que se tiene, un derecho valido en nombre del cual se promueve la demanda respectiva, y así podríamos hablar de una demanda infundada y fundada.

¹⁵ ALB, Garrone José, "Diccionario Manual Jurídico" Editorial ABELEDO- PERROT, Buenos Aires Argentina, 1997

En realidad, lo ideal sería que la existencia de las dos figuras, estuviera siempre unida, puesto que la carga de la demanda no es mas que el derecho del ejercicio del derecho de acción".¹⁶

Para que proceda la acción procesal en materia fiscal es indispensable que el actor sufra perjuicios jurídicos con la resolución que se puede impugnar, luego entonces la demanda es la actividad de las partes hacia el juez y la pretensión es una actividad hacia la parte contraria, de manera que si puede haber proceso sin litigio y litigio sin proceso, puede haber demanda sin pretensión y pretensión sin demanda. Así como el proceso es contenido de la Demanda, de igual modo la pretensión es contenido del litigio.

Aunque la pretensión es un elemento del litigio, no siempre da lugar a el, pues donde hay sometimiento a la pretensión no habrá litigio, por ultimo lo que diferencia a la demanda de la pretensión es un objeto. El objeto de la demanda es iniciar el proceso y el de la pretensión es que un interés ajeno se subordine al propio. Finalmente recordaremos la distinción entre la demanda y el derecho de petición.

En su artículo 8º la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos alude al derecho de petición y textualmente dice:

"Los funcionarios y empleados públicos respetaran el ejercicio del derecho de petición, siempre que este se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la republica

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene el de hacerlo conocer en breve termino al peticionario".

¹⁶ BRISEÑO, Sierra Jesús, "Lineamientos elementales de Derecho" Pomua México 1995

Ahora bien como dicho precepto solo se refiere a que la autoridad debe dar a conocer su contestación al peticionario, "en breve termino" sin precisar de cuanto tiempo es esa brevedad, es menester mencionar la siguiente tesis:

"PETICION, DERECHO DE. TERMINO PARA EL ACUERDO RESPECTIVO. Atento lo dispuesto por el artículo 8º de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional.

*Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1995, Tomo III, Primera Parte, tesis 132, Pág. 90".*¹⁷

Como vemos el derecho de petición se ejercita dirigiendo un escrito a cualquier autoridad, tanto que la demanda forzosamente va dirigida a una autoridad jurisdiccional; otra diferencia que se advierte es que la demanda constituye el primer acto de un proceso judicial, mientras que el escrito que presenta un peticionario solo dará principio a una serie de actos administrativos que no siempre pueden constituir un proceso judicial.

De acuerdo con lo que se dijo en un principio la demanda en general es el escrito inicial con que el actor basado en un interés legítimo, pide la intervención de los órganos jurisdiccionales para la actuación de una norma sustantiva a un caso concreto.

La demanda es el primer acto encaminado a la resolución del tribunal, los datos que contiene son importantes para el proceso y para el litigio ya que:

A) Identifica a las partes.

¹⁷ En los Apéndices 1917-1954 y 1917-1965, difiere rubro: "PETICION, DERECHO DE."

- B) Precisa el acto administrativo impugnado.
- C) Narra los antecedentes del hecho
- D) Invoca los fundamentos de derecho
- E) Determina las pruebas conducentes
- F) Exhibe los documentos constitutivos de la pretensión
- G) Justifica la competencia del tribunal.

En materia Fiscal, además de la vigencia que cobran las anteriores ideas, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa considera que "La demanda contiene solo confesión de hechos pero no de situaciones jurídicas, cuyo examen debe realizarse siempre en vía jurisdiccional el Tribunal en los asuntos de su competencia";¹⁸ entendiéndose así que la Demanda en el Juicio de nulidad solo debe contener una narración del demandante acerca de las acciones u omisiones que se dieron dentro del procedimiento en la sentencia o bien en cualquiera de los actos procesales que ya hemos mencionado.

2.6.1.- LA DEMANDA PRESENTADA POR PARTICULARES

Cuando sean particulares los demandantes, la demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada. En cada escrito de demanda solo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de impugnación de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el Juicio de Nulidad contra dichas resoluciones en un solo escrito de demanda, siempre que en el escrito designen de entre ellas un representante común, y en caso de no hacerla el magistrado instructor hará dicha designación.

¹⁸ Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tomo IV.

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde este la sede de la sala o cuando esta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de el, siempre que el envío se efectuó en el lugar en que resida el demandante.

2.6.2.- LA DEMANDA PRESENTADA POR AUTORIDADES

Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, (artículo 207 párrafo tercero del Código Fiscal de la Federación), cuando se pida la nulidad o modificación de un acto favorable a un particular salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época, sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, solo, se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Cabría entonces hacernos la pregunta de por que la autoridad tiene mas tiempo para impugnar una resolución y el contribuyente solo cuenta con cuarenta y cinco días, luego entonces donde queda la proporcionalidad y equidad que señala nuestra fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no obstante también la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis que señalo a continuación no hace referencia al tiempo de presentación de la demanda:

"REVISION FISCAL. LAS AUTORIDADES DEMANDADAS EN EL JUCIO DE NULIDAD CARECEN DE LEGITIMACION PROCESAL PARA INTERPONERLA. (ARTICULO 248 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION).- De la interpretación causal y teleológica de lo dispuesto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho, se advierte que el recurso de revisión se estableció como un mecanismo de control de la legalidad de las resoluciones emitidas por las Salas Regionales y por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), a favor de las autoridades que obtuvieran un fallo adverso en los juicios de nulidad. Sin embargo, con el objeto de que dicho medio de impugnación se interpusiera con la formalidad y exhaustividad que requerían los asuntos respectivos y con el fin de asegurar la adecuada defensa de las referidas autoridades, el legislador ordinario estimó necesario que fuera la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica la que promoviera el citado medio de impugnación, por ser ésta la que cuenta con el personal capacitado y con los elementos necesarios para tal efecto, salvo que la resolución reclamada en el juicio de nulidad hubiera sido emitida por entidades federativas coordinadas en ingresos federales pues, en estos casos, el recurso de revisión deberá promoverse por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, o por quien deba suplirlo en caso de ausencia. Por tanto, es inconcuso que las autoridades demandadas en el juicio de nulidad carecen de legitimación procesal para interponerlo, dado que la facultad que les fue conferida para impugnar la legalidad de las resoluciones definitivas emitidas por las Salas del citado tribunal, necesariamente deben ejercerla por conducto del órgano administrativo encargado de su defensa jurídica". ¹⁹

Ahora bien en consecuencia después de haber leído la anterior tesis confirmamos que la equidad y proporcionalidad de la que hace gala nuestra constitución en el numeral anteriormente citado, es a mi consideración solamente de dicho ya que el Código Fiscal de la Federación como se analizo no lo hace, es esto entonces una de las causas por las cuales este ordenamiento debe ser reformado.

¹⁹ CONTRADICCION DE TESIS NUMERO 37/2001-SS, ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

VISTO, para resolver el expediente 37/2001-SS, relativo a la posible contradicción de tesis entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver, respectivamente, las revisiones fiscales números 25/94, promovida por el Director General del Centro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de Sinaloa y 70/2000, interpuesta por el Titular del Área de Responsabilidades y Quejas del Órgano Interno de Control en el Sistema Integral de Tiendas y Farmacias del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en representación del Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a nombre propio.

2.7.- SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

El Juicio de Nulidad, tal y como lo señala el Código Fiscal de la Federación, se inicia con la presentación de la demanda, lo cual debe hacerse en el termino fatal de 45 días a aquel en que haya surtido sus efectos la notificación del acto impugnado o que el afectado haya tenido conocimiento de el o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor de el mismo si no se ha mediado notificación legalmente realizada, admitida la demanda se debe correr traslado de ella al demandado y se le emplaza para que conteste dentro de los 45 días siguientes a aquel en que surta sus efectos legales el emplazamiento.

Cuando alguna autoridad debe ser parte dentro del juicio y el actor no hizo mención de ella como demandada en su escrito, de oficio la autoridad ordena que se le corra también traslado de la demanda para que conteste en el mismo termino de 45 días lo que a su derecho corresponda; Diez días después de que se haya contestado la demanda y ya se hayan desahogado las pruebas o practicado las diligencias que se hubiesen ordenado y se hayan resuelto los incidentes de previo y especial pronunciamiento se le notificara a las partes que tienen un plazo de 5 días para formular sus alegatos por escrito y vencido este plazo, se hayan o no presentado los alegatos, se declarara cerrada la instrucción y a partir de ese momento y dentro de los 45 días siguientes se debe pronunciar la sentencia, para lo cual dentro de los 30 días siguientes al cierre de la instrucción el magistrado instructor debe formular el proyecto respectivo.

Pero esta sustanciación puede variar en los siguientes casos:

Si la demanda que se presente no satisface los requisitos exigidos por los artículos 208 y 209 del Código fiscal de la Federación; la sala regional a la que haya tocado el conocimiento del asunto no debe admitir ni desechar la demanda, sino que debe requerir primero al demandante para que en un plazo de cinco días ajuste su

demanda a lo prevenido por estos dos numerales, con el apercibimiento de que en caso de no cumplir con este requerimiento, se tendrá por no presentada la demanda o, en su caso, de tener por no ofrecidas las pruebas de que se trate.

Cuando se impugna una negativa o una confirmación ficta, o bien una resolución escrita que carece de fundamentación y motivación, la demanda se admite y se corre traslado a las autoridades demandadas y una vez que estas producen su contestación a la demanda y señalan en ella los motivos y fundamentos en que apoyan su resolución, se le corre traslado de esta contestación al demandante, quien conforme a lo señalado por el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, tiene derecho a ampliar su demanda dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación; para poder referirse a dichos motivos y fundamentos y alegar lo que a su derecho convenga y poder ofrecer las pruebas que estime pertinentes.

De la ampliación de la demanda se corre traslado a las autoridades demandadas y se les emplaza para que contesten la ampliación dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al emplazamiento, hecho todo esto se continúa con el trámite normal del procedimiento.

Si durante la sustanciación del procedimiento se invoca por alguna de las partes una notificación practicada antes de la iniciación del juicio y la contraparte considera que se hizo en contravención a las disposiciones legales respectivas; el artículo 129 del Código Fiscal de la Federación nos dice que ya no es procedente el recurso de nulidad de notificaciones, y esta nulidad de esa notificación debe hacerse valer ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante ampliación de la demanda, de acuerdo por lo dispuesto por el artículo 210 invocado con antelación de este mismo ordenamiento jurídico se debe proceder en forma análoga en la descrita en el párrafo para la ampliación de la demanda.

Más aún creo que sería muy conveniente que se le pidiera al demandado que hiciera valer el recurso pertinente para la Nulidad de Notificación que señala el Código Fiscal de la Federación, y ya que se tenga una resolución acerca de esta se debe continuar con el fondo del asunto dentro del Juicio de Nulidad, para no contravenir al principio de que la ley será pronta y expedita.

Otra variación en el procedimiento del Juicio de nulidad, es cuando se presentan incidentes de Previo y Especial pronunciamiento los que señala el artículo 217 del Código Fiscal de la Federación, los cuales serán:

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

Cuando la promoción del incidente sea frívola e improcedente se impondrá a quien lo promueva una multa hasta de cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Otros incidentes previstos en el Juicio de Nulidad, son el de recusación de magistrados y Peritos; el de suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, y el de falsedad de documentos, pero estos a diferencia de los anteriores no suspenden el procedimiento, el cual continúa hasta el cierre de la instrucción y ahí se resuelven.

2.8.- FORMALIDADES DEL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Según el artículo 199 de nuestro ordenamiento Fiscal Federal, la demanda debe constar por escrito, debe ser firmada por quien la formule, exceptuando cuando no

pueda o no sepa firmar, caso en el que pondrá su huella digital y otra persona firmara a su ruego. Ahora bien tomaremos como base el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación el que señala:

La demanda deberá indicar:

I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.

II. La resolución que se impugna.

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

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

V. Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

VI. Los conceptos de impugnación.

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

VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término 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.

En el supuesto de que no se señale domicilio para recibir notificaciones del demandante, en la jurisdicción de la Sala Regional que corresponda o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en el sitio visible de la propia sala.

Debemos de tomar en consideración lo que señalan las fracciones IV, V y VI; ya que en ellas debemos ser bastante cuidadosos en la relación de hechos con las pruebas ya que de otra manera esto nos conduciría muy fácilmente a una sentencia desfavorable y la falta de expresión de conceptos de impugnación y por lo tanto al desechamiento de la demanda, tomado como referencia lo que señala el artículo 202 fracción X del Código Fiscal de la Federación; en la que se establece que es improcedente el Juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuando no se hagan valer conceptos de impugnación, pero no con esto quiere decir que lo demás carezca de importancia por que en ocasiones por el simple descuido no expresamos de manera placentera nuestra voluntad, omitiendo nuestra firma.

2.8.1.- DOCUMENTOS QUE ACOMPAÑAN LA DEMANDA

En nuestro Código Tributario se señala que en la demanda se deben acompañar los siguientes documentos:

- I. Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes.
- II. 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 Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando no gestione en nombre propio.
- III. El documento en que conste el acto impugnado, en el supuesto de que se impugne una resolución negativa deberá acompañarse una copia, en la que obre el sello de recepción, de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.
- IV. La constancia de la notificación del acto impugnado, cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se

practicó. Si la parte demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el magistrado Instructor concederá a la actora el término de cinco días para que la desvirtúe. Si durante dicho término no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de la notificación de la referida resolución.

V. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante, claro si es que existiere, prueba pericial.

VI. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante, en los casos señalados en el último párrafo del artículo 232.

VII. Las pruebas documentales que ofrezca; Al igual que en el recurso administrativo de ejecución se prevé que cuando las pruebas documentales no obran en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentran a disposición del demandante, este deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando esta sea legalmente posible y para este efecto deberá el demandante identificar con toda precisión los documentos

VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Quando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta.

Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término 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.

En el supuesto de que no se señale domicilio para recibir notificaciones del demandante, en la jurisdicción de la Sala Regional que corresponda o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en el sitio visible de la propia sala

2.9.- LAS PRUEBAS

Los conflictos originados entre los seres humanos y que son resueltos no de manera violenta, sino de forma racional y pacífica; por lo general son dirimidos con argumentos que tienen por objeto acreditar los hechos y motivos con que se cuentan para decidir el conflicto a favor de uno de los contendientes, buscando encontrar la verdad.

La prueba es el conjunto de actuaciones que dentro de un juicio, cualquiera que sea su índole, se encaminan a demostrar la verdad o la falsedad de los hechos aducidos por cada una de las partes, en defensa de sus respectivas pretensiones litigiosas.

Las pruebas generalmente admitidas en las legislaciones son las de indicios, la presunción o presuncional, especies, la confesión en juicio, la de informes, la instrumental, llamada también documental, la testimonial, la pericial.

Algunas legislaciones determinan el valor de ciertas pruebas, al cual se tiene que atener el juzgador, pero lo más corriente y lo más aceptable es que la valoración de las pruebas sea efectuada por el juez con arreglo a su libre apreciación.

La prueba sirve para comprobar el Juicio por medio de la Ley, las etapas lógicas son estas, concepto, juicio y ley de estos tres productos del pensamiento por merito de los físicos, el mas conocido es la ley, y la palabra misma ha comenzado a enseñármolos, que la ley vincula con seguridad un prius y posterius, dos momentos del devenir, por lo tanto es muy conveniente por nuestra parte hacer mención en cuanto a que tipo de pruebas se permiten dentro del Juicio de Nulidad

2.9.1.- PRUEBAS QUE PUEDAN PRESENTARSE EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Por prueba se debe entender el medio del cual disponen las partes en un procedimiento para justificar sus acciones u omisiones.

En los Juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa serán admisible toda clase de pruebas, que pueden consistir en las declaraciones de las partes, llamada confesión, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades, testimonial o sea la declaración de terceros, pericial, documentos públicos y privados, inspección judicial, fotografías, facsímiles, cintas cinematográficas, de videos, de sonidos, reconstrucciones de hechos y en general cualquier otra similar u objeto que sirva para la averiguación de la verdad siempre y cuando no sean contrarias a la moral o al derecho. Las pruebas supervenientes es decir aquellas que no existían antes de presentarse la demanda, o que bajo protesta de decir verdad, se manifieste que no se tenia conocimiento de ellas, podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia; En este caso el magistrado instructor ordenara dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga. Cuando se promueva la prueba pericial y la testimonial, deberán desahogarse de acuerdo con los requisitos exigidos por el Código Fiscal Federal.

A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, los funcionarios o autoridades tienen la obligación de expedir con toda oportunidad, previo pago de los derechos correspondientes, las copias certificadas de los documentos que les soliciten; sino se cumpliera con esa obligación, la parte interesada solicitara al magistrado instructor que requiera a los omisos. Cuando sin causa justificada la autoridad demandada no expida las copias de los documentos ofrecidos por el demandante para probar los

hechos imputados a aquella y siempre que los documentos solicitados hubieran sido identificados con toda precisión tanto en sus características como en su contenido, se presumirán ciertos los hechos que pretenda probar con esos documentos.

Ahora bien nuevamente encontramos, una parte muy importante de este trabajo de investigación en lo concerniente a las pruebas que se presentan ante el Tribunal Fiscal ya que son recibidas todas y cada una de las pruebas que nos marca el derecho, más aún la autoridad como lo acabamos de señalar no puede absolver posiciones, ni puede rendir informes, lo que nos quiere decir que por mala costumbre dentro de los Juicios Administrativos las autoridades de quien se reclama un acto, nunca hace presencia física en los tribunales y lo hace a través de funcionarios representantes; lo cual no debería suceder ya que en los requisitos de la demanda se nos exige como demandante que señalemos a las autoridades de quien pedimos que se impugne un acto, ni tampoco se establece ninguna figura jurídica que les obligue a hacerlo.

"La representación de las autoridades corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en el reglamento o decreto respectivo; o conforme lo establezcan las disposiciones locales, tratándose de las autoridades de las entidades federativas coordinadas".²⁰

2.10.- LA SENTENCIA

La sentencia constituye la segunda etapa del proceso, a través de la cual se pone fin al litigio y resuelve el fondo de los puntos controvertidos.

"De tal forma que los tipos de sentencia que puede emitir el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los encontramos enumerados en el artículo 239 del

²⁰ ESQUIVEL, Vázquez Gustavo A. "La prueba en el Juicio Fiscal Federal" porrua México 1998

ordenamiento Fiscal Federal, dicho precepto establece que las sentencias definitivas que emite el tribunal serán para reconocer la validez de la resolución impugnada, para declarar la nulidad de la misma, en cuyo caso deberá aclarar si consiste en una nulidad lisa y llana, o nulidad para efectos y por último encontramos las sentencias que declaran la existencia de un derecho subjetivo y condenan al cumplimiento de una obligación”.²¹

2.10.1.- REQUISITOS DE LAS SENTENCIAS

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 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al emitir sus fallos expresen una serie de datos que permite identificar los elementos formales y sustanciales que debe contener toda resolución jurisdiccional, por lo cual de manera supletoria citaremos el Código Federal de Procedimientos Civiles; en la doctrina se han dividido en dos los requisitos de las sentencias: los formales que se refieren a la forma de redacción; y los sustanciales a los elementos que debe contener.

Así el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 22 establece: *que las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial (la expresión del tribunal que las dicta, el lugar, la fecha, el fundamento legal, la firma del juez magistrado o ministro y la autorización del secretario), una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinales y terminaran resolviendo con toda precisión los puntos sujetos a la consideración del Tribunal y fijando en su caso, el plazo dentro del cual debe cumplirse.* Las sentencias están divididas en cuatro:

²¹ LUCERO, Espinosa Manuel, “Teoría y Practica del Contencioso Administrativo Federal”, porrua México 2002 .

- 1) Preámbulo que debe contener el señalamiento del lugar y de la fecha del que emana la resolución, los nombres de las partes y la identificación del tipo de proceso en que se está dando la sentencia.
- 2) Los resultandos son consideraciones de tipo histórico descriptivo y en ellos se relatan los antecedentes de todo el asunto, con referencia a la posición de cada una de las partes, sus afirmaciones, los argumentos que ha esgrimido, así como la serie de pruebas que las partes han ofrecido y su mecánica de desahogo, sin que en esta parte el tribunal pueda analizar ninguna consideración de tipo estimativo o valorativo.
- 3) Los considerandos son la parte medular de la sentencia, aquí después de haberse relatado en la parte de resultandos toda la historia y los antecedentes del asunto, se llega a las conclusiones y a las opiniones del Tribunal, como el resultado de la confrontación entre las pretensiones y las resistencias y también por medio de la luz que las pruebas hayan arrojado sobre la materia de la controversia.
- 4) Los resolutivos son la parte final de la sentencia en donde se precisa en forma muy concreta si el sentido de la resolución es favorable al actor o al demandado.

Las sentencias que dicten las salas del Tribunal no necesitaran de formulismo alguno, mas aun deberán contener; La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido, según el prudente arbitrio de la sala, salvo las documentales publicas e inspección judicial que siempre harán prueba plena; Los fundamentos legales en que se apoyen para dictar la resolución definitiva, debiendo limitarlos a la solución de la litis planteada, y a los puntos cuestionados; Los puntos resolutivos en los que se expresará los actos cuya validez se reconociere o cuya nulidad se declarare; Y los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad

demandada, así como el plazo correspondiente para ello, que no excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación.

La sala del conocimiento, al pronunciar sentencia suplirá las deficiencias de la demanda, pero en todos los casos se contraerá a los puntos de la litis planteada, en materia fiscal se suplirán las deficiencias de la demanda siempre y cuando de los hechos narrados se deduzca el agravio.

De ser fundada la demanda, la sentencia dejara sin efecto el acto que se impugna y las autoridades responsables quedaran obligadas a otorgar o restituir al actor el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia, por lo cual tampoco debemos dejar a un lado las clases de sentencia que se puede dar, declarativa o de condena.

2.10.2.- SENTENCIAS DE VALIDEZ

Este tipo de sentencias, implica el reconocimiento que realiza la autoridad respecto de la legalidad de la resolución impugnada, de tal forma que se decreta la validez del acto o resolución impugnada ya que fueron dictados conforme a derecho, por tanto los agravios dictados por la actora sido procedentes ni de relevancia suficiente para que la autoridad declare la ilegitimidad de los mismos, de igual forma al controvertir solo uno de los aspectos resueltos en la resolución impugnada, los demás deben considerarse válidos al no controvertirlos la actora de manera expresa y podemos así encontrar diversas causas para declarar la validez de la resolución a través de las cuales se probará la legalidad.

2.10.3.- SENTENCIAS DE NULIDAD LISA Y LLANA

Este tipo de sentencias se configuran cuando la resolución impugnada no ha sido dictada conforme a derecho, debiendo ser declarada la nulidad lisa y llana, tomando en cuenta las causales de nulidad previstas en el artículo 238, el cual señala que será nula la resolución dictada 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.

Resulta así que cuando se hacen valer diversas causas de ilegalidad, la sala deberá examinar primero aquellos que pueden llevar a declarar la nulidad lisa y llana, lo que constituye parte de la seguridad jurídica de los gobernados, sin embargo cuando se declara la nulidad lisa y llana por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, resulta necesario señalar en que forma se afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución, por lo que tal omisión resulta violatorio al segundo párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación.

2.10.4.- SENTENCIAS DE NULIDAD PARA EFECTOS

En este tipo de sentencias se declara la nulidad por no haberse seguido el procedimiento, es decir, existen vicios en este, o en su caso por carecer de las formalidades necesarias para su validez, debiendo dictarse una nueva resolución para que se cumpla con las formalidades omitidas en el procedimiento atribuyéndole a la autoridad la facultad de precisar con claridad, la forma y los términos en como deberá cumplirse la sentencia; ahora bien deben fijarse los efectos de la sentencia según sea la violación debido, a que si esta consiste en la falta de motivación y fundamentación solo se ordenará que se dicte una resolución debidamente fundamentada y motivada en cambio si la violación consiste en la inadecuada aplicación de fundamento o que ya no estén vigentes, la nulidad será lisa y llana por que no consiste en una violación sustancial.

2.10.5.- SENTENCIAS QUE DECLARAN LA EXISTENCIA DE UN DERECHO SUBJETIVO Y CONDENAN AL CUMPLIMIENTO DE UNA OBLIGACIÓN

El hecho de declarar un derecho subjetivo a favor de un particular, implica el reconocimiento de un derecho socialmente reconocido como legítimo, en este caso puede ser el reconocimiento de una prestación a favor del particular, condenando a la autoridad a cubrir esa prestación que puede consistir en un dar o un hacer, estas sentencias son de carácter declarativas y de condena lo que implica un derecho y una obligación teniendo como efecto la declaración de un derecho, que tendrá el carácter de subjetivo, mismo que requiere para su cumplimiento el mandamiento expreso de la autoridad de hacer efectivo ese derecho.

- A) Sentencia declarativa, la cual solo debe limitarse ha señalar si se ha violado o no la ley con la que la resolución fue combatida.
- B) Sentencia de Condena, esta no solo se limitara a declarar el derecho si no que ordenará su reposición.

Algunas de las principales diferencias doctrinales entre la sentencia declarativa y la de condena, cuyo análisis nos permitirá determinar la naturaleza de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dichas diferencias son las siguientes:

- 1) La sentencia declarativa produce el efecto de determinar el derecho; la sentencia de condena, además de este efecto produce también el efecto de constituir un título para la realización forzosa de la relación declarativa.
- 2) En la sentencia declarativa afirma un derecho a la pretensión del acto solo es declarada como existente; en la sentencia de condena, se declara como debe satisfacerse dicha pretensión.

- 3) La sentencia declarativa, afirma un derecho a la pretensión; la sentencia de condena comprueba un derecho que además debe también ser satisfecho.
- 4) La sentencia declarativa afirma solo de derecho; la sentencia de condena afirma que este derecho debe ser cumplido.
- 5) De la sentencia declarativa no puede derivarse una ejecución forzosa; la sentencia de condena puede dar lugar a una ejecución forzosa, y
- 6) La sentencia declarativa es un puro juicio lógico; la sentencia de condena es un juicio lógico más un acto de voluntad.

De las anteriores diferencias de la sentencia declarativa y la de condena se observa que la primera se concreta a declarar si el derecho ha sido violado a quien le asiste la razón; que carece de medios para hacer cumplir la ley violada. Criterios que han hecho suyos tanto las salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como la sala superior del mismo, así como los Tribunales Colegiados de Circuito y la Sala Administrativa del a Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes en forma reiterada y sistemática han resuelto que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no puede exigir a la autoridad administrativa que cumpla sus fallos.

Las principales características de la sentencia que indica los términos conforme a las cuales la autoridad responsable debe dictar nueva resolución; "En la sentencia constitutiva el Juez coopera la formación de nuevas situaciones concretas, es decir, no comprueba lo que ya existe sino que crea algo nuevo que antes no existía".²²

Cuando la sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declare la nulidad de una resolución en la que señale que han caducado las facultades de la

²² REYES, Altamirano Roberto "Diccionario de Términos Fiscales" Taxxx 1998

autoridad para determinar créditos fiscales, por cierto ejercicio o bien por la importación de un artículo, estaremos en presencia de una sentencia de condena, constituida en virtud, de que la sala no solo declara violada la ley que se dejó de aplicar, si no que además exige que se emita resolución administrativa en los términos de la sentencia dictada.

La sentencia en el Contencioso Administrativo constituye una resolución jurisdiccional que pone fin al proceso, la cual decide sobre las pretensiones que han sido objeto del proceso, y que además constituye la meta, el resultado, tanto de las actividades de las partes como del órgano jurisdiccional. Además la sentencia se encuentra estructurada bajo un sistema lógico con efectos jurídicos, en razón de que en ella el juzgador efectúa un argumento lógico en donde la premisa mayor resulta ser la norma jurídica, aplicable al caso a debate; la premisa menor corresponde a los hechos controvertidos; y la conclusión es el sentido de la sentencia.

Más aún es obvio que esta operación lógica no se realiza de manera mecánica ya que en primer lugar aparece el examen prima facie del caso a decidir si es aceptado o rechazado.

CAPITULO III

INEFICACIA DEL JUICIO DE NULIDAD, LO QUE PROVOCA LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO DE GARANTÍAS

En el desarrollo de el presente trabajo de investigación se ha expuesto como se presenta el Procedimiento Contencioso Administrativo regulado por el Titulo sexto de nuestra legislación, por lo que se han dejado ver muchas deficiencias que se tienen, en el área sustantiva; y es por esto que trataremos solamente lo concerniente a al Juicio de Nulidad que se desprende del Procedimiento Contencioso Administrativo Fiscal regulado por el titulo sexto de nuestro Código Tributario debido a que es una verdadera falacia para el contribuyente ya que se tiene la errónea idea de que este Juicio es una salida favorable a un problema de índole económico con la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico de esta manera advertimos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha aportado jurisprudencia en el marco de su competencia la cual resulta más innovadora que la emitida por el Poder Judicial de la Federación; luego entonces, apreciamos que es muy necesaria una reforma en materia fiscal, la cual sea no solamente en cuestiones presupuétales propias de cada año fiscal o algunas otras no tan relevantes, es por esto que en el desarrollo del presente tema se mencionaran algunas de las causales que a mi consideración son inoperantes dentro del ya señalado Juicio de Nulidad.

Es sumamente importante hacer mención el significado de la palabra Ineficacia para entender de una mejor manera nuestro tema de investigación, según el diccionario jurídico mexicano es: "La **CARENCIA DE EFICACIA DE UN ACTO JURIDICO**, ahora bien la eficacia es: **UNA VIRTUD PARA PRODUCIR EL EFECTO DESEADO.**" ²³

²³ "Diccionario Jurídico Mexicano" 14ª Edición Porrúa UNAM México 2001.

Ya con esta definición del término y que considero se adecua al Juicio Contencioso Administrativo, podemos entender que cuando nosotros como contribuyentes acudimos ante la autoridad Administrativa Fiscal para pedirle nos apoye para que se nos imparta equidad y justicia, (como lo consagra el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con respecto a la equidad en esta se encuentra en el artículo 31 frac. IV del mismo ordenamiento jurídico); no se obtienen los efectos deseados, por lo que enumerare de manera gradual los puntos que a mi consideración son importantes para el normal desarrollo de nuestro ya multicitado Juicio de Nulidad.

3.1.- LOS EXCESOS EN LOS REQUISITOS FORMALES DEL JUICIO DE NULIDAD

Recordemos que la naturaleza de este Juicio es la solución de conflictos que se presentan en la materia administrativa fiscal, en realidad suena muy sincera y extendida esta aseveración, no obstante en la práctica y en la realidad es una verdadera utopía obtener Justicia Fiscal Efectiva por medio de este Juicio, basados claro en el principio de la Equidad procesal.

Ahora bien es conveniente hacer mención que al aplicar la Ley fiscal y los principios relativos al juicio de anulación en la práctica nos encontramos con una serie de requisitos formales que entorpecen la función del estado de impartir justicia, es por ello que a continuación se hará mención de aquellos que a mi particular punto de vista son los excesos más sobresalientes y que dificultan aun más el normal desarrollo de nuestro procedimiento ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.1.1.- FORMALIDADES DE LA DEMANDA

Tal y como lo señalamos en el capítulo anterior para poner a funcionar la maquinaria jurídica del Derecho Fiscal, en lo relativo al Juicio de nulidad es necesario llevar a cabo una serie de requisitos que señala nuestro Código Tributario Federal en su artículo 208, sin embargo para corroborar la siguiente hipótesis solo tomaremos los contemplados en las siguientes fracciones: I) *El nombre del demandante y su domicilio para oír y recibir notificaciones;* II) *La resolución que se impugna;* y VI) *los conceptos de impugnación;* Y por otro lado el numeral 202 del mismo ordenamiento señala las causas de improcedencia, de las cuales solo tomaremos las siguientes dos fracciones: X) *Cuando no se hacen valer conceptos de impugnación;* XI) *Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe un acto reclamado;* para explicar mejor esto citemos la siguiente tesis jurisprudencial:

“DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTICULO 208, ULTIMO PARRAFO, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, VIOLA EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL. El artículo 208, último párrafo del Código Fiscal de la Federación al establecer que el Magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II, III y VI del citado precepto legal, viola el artículo 14 constitucional, no sólo porque se aparta de la naturaleza del juicio contencioso administrativo, que responde a la conveniencia y necesidad de otorgar al gobernado un eficaz medio de defensa en contra de los actos de autoridad administrativa a través de un proceso sencillo en el que el afectado pueda hacer sus planteamientos y aportar sus pruebas sin mayores formalidades, a fin de acreditar la ilegalidad del acto administrativo que la autoridad puede preparar durante muchos años y que goza de una presunción legal de validez, sino además porque al eliminar la prevención para regularizar la demanda, que estuvo vigente desde la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y que impera en la mayoría de las legislaciones procesales de México, establece una consecuencia desproporcionada a la omisión en que pueda incurrir el demandante rompiendo el equilibrio entre las partes y dejando indefenso al gobernado al impedirle alegar y probar en contra del acto administrativo, así como el obtener una resolución que dirima las

cuestiones debatidas, violando así las formalidades esenciales del procedimiento que debe reunir todo juicio previo a un acto privativo".²⁴

Ahora bien el antepenúltimo párrafo del artículo 208 señala que: *"Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta"*, de esta forma tenemos que la falta de la denominación de la resolución que se impugna y los hechos que den motivo a la demanda originan la improcedencia de ella, luego entonces tomando en consideración lo anterior, es menester citar las fracciones X y XI del numeral 202 en las que se establece *"X) Cuando no se hacen valer conceptos de impugnación; XI) Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe un acto reclamado"* las cuales son causas de improcedencia, mismas que dan origen al sobreseimiento; ahora bien la fracción II del artículo 203, señala que: *"Procede el Sobreseimiento cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el Artículo anterior"*, ósea, ambos son la misma figura procesal; luego entonces si nuestra demanda es desechada por una de las causas señaladas por las fracciones II y VI del numeral 208 será improcedente; apoyando lo anterior y confirmando así la hipótesis planteada con antelación.

Tomando en cuenta lo que nos señala la tesis que acabamos de transcribir, el sobreseimiento decretado en virtud de que no se proporcionaron en la demanda los datos del nombre del recurrente, la resolución que se impugna y los conceptos de impugnación, es una circunstancia muy desproporcionada a esta omisión, ya que se le esta impidiendo ser oído y vencido en juicio, alejándose de los principios fundamentales de todo proceso, y violando la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de nuestra Carta Magna.

²⁴ El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el ocho de febrero en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Juventino V. Castro y Castro, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 8/1996 la tesis que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de febrero de mil novecientos noventa y seis

Por lo tanto también afecta la jurisdicción del tribunal al no poder ejercerla de manera plena, (lo cual veremos mas adelante) luego así no olvidemos la figura jurídica de la prevención que nos señala nuestra tesis jurisprudencial, la cual debe extenderse a todos los presupuestos legales del artículo 208 del Código Tributario; No con esto buscamos justificar un error tan grave como lo es la omisión de los supuestos que hemos venido señalando, pero si se busca que las consecuencias de estas omisiones no sean tan severas, porque si bien esto fue resultado de un descuido también razono que es muy desproporcionada la norma en comento, ya que podríamos hacer un comparativo con la Demanda de Amparo en la que si se llega a presentar una de las omisiones a las que nos hemos referido en este tema como por ejemplo la falta del nombre, o señalar cual es el acto reclamado que equivaldría dentro del Juicio de Nulidad a la resolución que se impugna, se da la figura de la Prevención, es decir, se le pide al Quejoso que aclare su demanda en un determinado plazo.

Para finalizar no olvidemos que para la presentación de la demanda tenemos el plazo fatal de 45 días, dentro de los cuales puede presentarse el sobreseimiento del que se ha venido señalando, más aún como es bien sabido por todos el principio de Justicia pronta y expedita que nos señala nuestra Carta Magna, en nuestro país no es muy aplicado, por lo que el auto que señala el desechamiento por improcedencia de la demanda puede darse después de dicho plazo por lo que estaríamos perdiendo nuestros derechos constitucionales por un exceso en los requisitos de nuestro Juicio de Nulidad, y para fortalecer mas nuestro dicho transcribo la siguiente Tesis Jurisprudencial dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO IMPROCEDENCIA DEL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL. CONCEPTO JURIDICO

Las causas de improcedencia que determina la ley de la materia, ven o se refieren a la procedencia del Juicio mismo, esto es, los motivos de improcedencia son en cuanto a que la acción en si misma considerada no procede por las causas específicas consignadas en la

ley; es verdad que las causas de improcedencia dan lugar al sobreseimiento, pero no necesariamente este sobreviene por alguna de esas causas, pues por ejemplo, de acuerdo con la fracción I del artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, procede el sobreseimiento por desistimiento del demandante, lo anterior, no significa que el Juicio sea improcedente; el Juicio sí procede y lo que acontece en este caso es que la actora por propia voluntad desiste de su acción y ello hace que se sobresea el juicio, mas no significa que la acción en si misma sea improcedente. Acorde con la doctrina, la improcedencia de la acción se traduce en la imposibilidad de que esta en su concepción genérica, logre su objeto, es decir, la dicción del derecho sobre la cuestión de fondo o sustancial que su ejercicio plantea; tal improcedencia se manifiesta en que la acción no consigna su objeto propio, o sea, en que no se obtenga la pretensión del que la ejercita y principalmente por existir un impedimento para que el órgano jurisdiccional competente analice y resuelva sobre la cuestión debatida. En resumen la improcedencia de la acción se traduce en la imposibilidad jurídica de que el órgano jurisdiccional estudie y decida dicha cuestión, absteniéndose obligatoriamente a resolver sobre el fondo de la controversia".²⁵

3.1.2.- LA EXIGENCIA QUE SE HACE DE LA FIRMA PARA EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Como primer punto hagamos mención del artículo 199:

"Toda promoción deberá estar firmada por quien la formule y sin este requisito se tendrá por no presentada, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego."

Trascrito este artículo de nuestro ordenamiento Fiscal Federal notamos una formalidad mas de la justicia Fiscal Federal al exigirnos de manera expresa una firma en el supuesto de que el recurrente del procedimiento no pueda hacerlo por alguna causa; y muy atinado es el criterio de nuestros legisladores al exigir que se

²⁵ CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 734/91. Compañía operadora de teatros, S.A. 22 de Agosto de 1991. Mayoría de votos. Ponente Hilario Barcenás Chávez. Engrosé a cargo del magistrado David Delgadillo Guerrero. Disidente: Hilario Barcenás Chávez. Secretaria: Silvia Gutiérrez Toro.

estampe una firma ya que esta es la máxima expresión del consentimiento de quien esta promoviendo, ya que si no se diera esta figura procesal se dejaría de lado el principio de certeza jurídica señalado por nuestro artículo 17 de la Carta fundamental y en este caso causaría un agravio a la autoridad fiscal, mas no obstante este requisito que se discute no se me hace aplicable para aquellas personas que no puedan o no sepan firmar, ya que se estaría violando el artículo 14 del mismo ordenamiento legal, en lo relativo a la garantía de audiencia.

En un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 5 de enero del año 2004, se reformo el artículo 18 de nuestro Código Tributario el cual es pertinente señalar:

“Toda promoción dirigida a las autoridades fiscales, deberá presentarse mediante documento digital que contenga firma electrónica avanzada. Los contribuyentes que exclusivamente se dediquen a las actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas que no queden comprendidos en el tercer párrafo del artículo 31 de este Código, podrán no utilizar firma electrónica avanzada. El Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general, podrá determinar las promociones que se presentarán mediante documento impreso”.

Que es lo que quiere decir esto entonces que nuestro mismo código tributario se esta contradiciendo dentro de los capítulos que le integran, por que como se sabe este ordenamiento esta compuesto de dos partes la adjetiva y la sustantiva, en la primera parte de acuerdo a la reforma que se señalo ahora toda promoción ante una autoridad fiscal debe hacerse por los medios electrónicos establecidos y ratificarse por medio de una firma electrónica avanzada, mas aun el mismo artículo 18 en el quinto párrafo señala que:

“Cuando el promovente que cuente con un certificado de firma electrónica avanzada, acompañe documentos distintos a escrituras o poderes notariales, y éstos no sean digitalizados, la promoción deberá presentarla en forma impresa, cumpliendo los

requisitos a que se refiere el párrafo anterior, debiendo incluir su dirección de correo electrónico. Las escrituras o poderes notariales deberán presentarse en forma digitalizada, cuando se acompañen a un documento digital”.

Es decir que cuando no se trate de escrituras o poderes notariales lo podrá hacer de la forma tradicional, ósea, un documento impreso y firmado de manera autógrafa o bien si no sabe hacerlo imprimirá su huella digital; y en la parte adjetiva dentro del Juicio Contencioso Administrativo, se exige el requisito de la huella y una firma a ruego.

Acompaño completamente la opinión de los señores congresistas en cuanto al principio de certeza jurídica que da la firma, mas aun recordemos que esto es violatorio de la garantía de audiencia; luego así el transcrito artículo 18 es muy claro en la aseveración de *“que toda promoción ante autoridad fiscal”*, y recordemos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es una autoridad, luego entonces, en un primer plano es un exceso lo que señala el artículo 199, y por otro lado si la misma ley nos lo esta facultando, la firma electrónica es valida ante dicho tribunal, recordando un máximo del derecho **“Lo que no esta legalmente prohibido esta legalmente permitido”**, para reforzar mas nuestro dicho es procedente señalar la siguiente jurisprudencia:

“CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, FALTA DE FIRMA EN LAS PROMOCIONES PRESENTADAS EN EL JUICIO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 199 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION). Conforme al criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la jurisprudencia 53/96, publicada en la página 5 del Tomo IV, correspondiente al mes de octubre de 1996, del Semanario Judicial de la Federación, la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa mediante un juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, contra actos privativos de bienes y derechos jurídicamente tutelados; de lo que se concluye que las formalidades esenciales en el procedimiento son aquellas que resultan necesarias e indispensables para

garantizar una adecuada y oportuna defensa frente al acto privativo, de tal suerte que su omisión o infracción produzca de alguna manera indefensión al afectado o lo coloque en una situación que afecte gravemente sus defensas. En tal virtud, el artículo 199 del Código Fiscal de la Federación, al disponer que en los casos en que el autor de un escrito no sepa o no pueda firmar deberá imprimir su huella digital en el escrito de que se trate, misma que será acompañada por la firma de otra persona a su ruego, y que sin esta condición no podrá tenerse por presentada su promoción, establece una consecuencia desproporcionada a la omisión formal en que pueda incurrir el promovente por no lograr que otra persona a su ruego firme acompañando la huella digital del mismo, en el escrito que éste presente ante la autoridad que conozca o que pudiera conocer del juicio contencioso administrativo, y contraría la naturaleza del juicio mencionado, el cual debe propiciar las condiciones que faciliten al gobernado aportar los elementos en que se funda para sostener la ilegalidad de la resolución administrativa, pues impide al particular regularizar su escrito, a través de la figura de la prevención que constituye una forma procesal elemental de defensa para el gobernado, que impera en la mayoría de las legislaciones, incluida la fiscal (artículo 325, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles; artículo 146 de la Ley de Amparo; artículo 208, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, etc.); y por ende infringe la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 del Pacto Federal".²⁶

Por lo tanto, parecería que en la reforma en comento olvidaron contemplar el Juicio Contencioso Administrativo, y hago el siguiente razonamiento: En la mayoría de los casos los recurrentes del Juicio de Nulidad son contribuyentes que se ven afectados por una resolución de una autoridad fiscal, luego entonces a partir de la reforma de enero de 2004, todos los contribuyentes deben contar con un certificado de firma electrónica avanzada, para el caso citaremos a el primer y tercer párrafo del artículo 17-D, que señalan lo siguiente:

"Cuando las disposiciones fiscales obliguen a presentar documentos, éstos deberán ser digitales y contener una firma electrónica avanzada del autor, salvo los casos que

²⁶ Amparo directo 685/96. Virgilio Nava Jiménez. 29 de enero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Antonio Meza Alarcón. Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

establezcan una regla diferente. Las autoridades fiscales, mediante reglas de carácter general, podrán autorizar el uso de otras firmas electrónicas.”

“En los documentos digitales, una firma electrónica avanzada amparada por un certificado vigente sustituirá a la firma autógrafa del firmante, garantizará la integridad del documento y producirá los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos con firma autógrafa, teniendo el mismo valor probatorio.”

Por lo tanto es correcto que dentro del Juicio Contencioso Administrativo, se exija el requisito de la firma, pero creo que es un exceso la firma a ruego, luego así tomando en consideración la ya citada reforma, para evitar violar la garantía de audiencia señalada por el artículo 14 constitucional, sería muy conveniente que la firma electrónica avanzada también se implantara dentro del Juicio de Nulidad otorgando certeza jurídica al Tribunal Fiscal Federal de quien es el que promueve, y ya no necesitaríamos firmas a ruego ni huellas dactilares, es decir, sería la primer legislación procesal que permitiera la firma electrónica avanzada dentro de sus promociones procesales.

3.1.3.- LA PROHIBICIÓN DE LA GESTIÓN DE NEGOCIOS

El artículo 19 y 200 del Código Fiscal, respectivamente disponen que ningún trámite administrativo ni ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no procederá la Gestión de Negocios; ahora bien tomemos la definición de esta figura que hace nuestro Código Civil Federal en su artículo 1896 “El que sin mandato y sin estar obligado a ello, se encarga de un asunto de otro, debe obrar conforme a los intereses del dueño del negocio”.

Tal y como lo señalamos en el capítulo anterior nuestra legislación fiscal dispone que solamente la representación de los particulares se dará por medio del Mandato, el cual se debe acreditar con fe pública notarial o bien ante el secretario de la sala que

conoce del asunto, ahora bien haciendo una valoración jurídica de lo señalado por la ley; a mi parecer es correcto que cuando se trata de una persona moral se de esta figura jurídica, debido a lo abrumador que suelen ser los tramites fiscales y mas todavía dentro de un Contencioso Administrativo, ya que la contabilidad de estas es muy abundante; pero por un momento pensemos en un pequeño contribuyente el cual su giro es la venta de lácteos y sus subproductos en pequeña escala y que por un error en su contabilidad le fue fincado un crédito fiscal y tiene que promover un Juicio de Nulidad en contra de esa resolución.

PRIMERO) Recordemos que nuestro ordenamiento fiscal en su numeral 197 señala que a falta de disposición expresa se utilizara el Código Federal de Procedimientos Civiles, y es menester recordar que en este si es contemplada la Gestión de Negocios, es decir, que es aplicable.

SEGUNDO) Es clara la prohibición que hace el Código Tributario de la Gestión de Negocios, mas aun si lo vemos desde un punto de vista mas practico al único que beneficia esta disposición es al Fisco y a los Abogados.

TERCERO) Por otro lado pongámonos a pensar, realmente quién es la persona que conoce más del área fiscal, el contribuyente, el Abogado, o bien un Contador, visto de esta manera es muy clara la respuesta.

Luego entonces es pertinente argumentar que la prohibición a la Gestión de Negocios que hace el ordenamiento Fiscal Federal es correcta siempre y cuando se trate de personas morales, y no así de personas físicas, ya que las segundas como sucede en la mayoría de los casos establecen un negocio para obtener un mayor ingreso y nunca pensando en terminar en un pleito fiscal y mucho menos pagando cantidades exorbitantes a un abogado por que los asesore, es por esto que considero que esta prohibición que hace nuestro ya multicitado articulo 200 del Código Tributario; forma parte a mi respetuoso juicio de uno mas de los excesos en los requisitos formales del Juicio de Nulidad.

Para confirmar nuestro dicho es menester mencionar la siguiente tesis de jurisprudencia en donde a la autoridad fiscal si se le da la facultad de la Gestión de Negocios, luego entonces nos encontramos ante una clara falta de equidad y proporcionalidad que señala nuestro ya muy citado artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS SÍNDICOS TIENEN LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA A NOMBRE DEL AYUNTAMIENTO, SIN REQUERIR SU ACUERDO PREVIO (LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA). De conformidad con lo dispuesto en los artículos 22, fracción II y 40, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, los síndicos son los representantes jurídicos del Municipio y, para la procuración de la defensa de los intereses municipales tienen, entre otras, las siguientes atribuciones: procurar, defender y promover los intereses municipales; representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éste fuere parte, y en la gestión de los negocios de la Hacienda municipal. Por otra parte, de los preceptos de referencia, en relación con los artículos 17, 34, 44 y 46 de la ley en cita, se infiere que para que los síndicos puedan actuar en uso de las atribuciones antes señaladas, no requieren acuerdo previo del Ayuntamiento, ya que la materia propia de las sesiones que éste lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio, entre otros, ordenanzas, acuerdos administrativos, prestación y vigilancia de servicios públicos. Por tanto, los síndicos, en uso de las atribuciones que la ley les otorga, pueden promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la acción de controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello".*²⁷

²⁷ Controversia constitucional 6/96. Alfonso Vázquez Reyes y Margarito Solano Díaz, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico del Municipio de Asunción Cuyotepeji, Distrito de Huajuapam, del Estado de Oaxaca, contra el Gobernador, Secretario General de Gobierno y Congreso Estatal del propio Estado. 10 de febrero de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

3.2.- LA INEQUIDAD DE LAS PARTES EN EL JUICIO DE NULIDAD

El Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un procedimiento en el que las partes no están en un plano de igualdad, por lo general cuando se presenta la controversia, la relación jurídica procesal entre las partes, o sea, entre un particular y la Secretaria de Hacienda y Crédito Público o cualquier otra dependencia, por lo que aunado a esta situación se presentan varias circunstancias que provocan una disparidad procesal, por lo que podríamos mencionar algunas de ellas tales como:

PRIMERA: El artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, señala los plazos para la presentación de la demanda, en el primer párrafo habla del supuesto jurídico de que esta sea presentada por particulares y el término que se les concede es de cuarenta y cinco días después de que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada; y en el párrafo tercero del mismo numeral en cita señala que las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución...

SEGUNDA: Citando un poco el punto anterior los plazos en el procedimientos son fatales, refiriéndome a la presentación de la demanda que se debe hacer dentro de los 45 (cuarenta y cinco) días siguientes a aquel que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada; para que la parte demandada conteste cuenta con el mismo término, y en el caso de que se presente ampliación de la demanda esta misma tendrá 20 (veinte) días para contestar dicha ampliación; 10 (diez) días después de terminada la sustanciación del juicio, se notifica a ambas partes que tienen 5 (cinco) días para formular alegatos; y después de concluido el término del cierre de la instrucción se tienen 60 (sesenta) días para dictar sentencia, sin embargo, en el caso de una sentencia de anulación la autoridad demandada no tiene plazo para cumplir con la resolución, no obstante el plazo de 4 (cuatro) meses, en caso de incumplimiento no existe sanción alguna para la autoridad, artículo 239

fracción IV del Código Fiscal de la Federación, no pudiéndose ampliar este, para esto se tiene la figura de la excitativa de justicia que mas adelante citaremos y para este hecho es conveniente de nueva cuenta señalar la siguiente jurisprudencia:

"PETICION, DERECHO DE. TERMINO PARA EL ACUERDO RESPECTIVO. Atento lo dispuesto por el artículo 8º de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional". ²⁸

TERCERA: En la controversia el demandante tiene que enfrentar a tres partes; la primera la autoridad que emite la resolución que se impugna; el segundo el titular de la dependencia y el tercero perjudicado, en efecto el artículo 198 del Código Fiscal vinculado con el 212 del mismo ordenamiento, es violatorio del principio de igualdad procesal, en virtud de que la relación jurídico procesal, se debe dar solamente entre la autoridad que dicto la resolución que se impugna y el particular que se vio afectado por la misma, sin embargo el artículo en comento origina que el demandante tenga que enfrentar al titular de la dependencia con el cual hasta la presentación de la demanda no tenia ninguna relación jurídica directa, mientras que en el procedimiento solo puede existir una demanda, su contestación puede producirse por partida doble, que pueden contener argumentaciones distintas, lo que implica doble defensa, en perjuicio de la igualdad procesal; en sentido contrario e invocando el principio de reducción a la evocación del titular de la dependencia equivaldría a que el demandante produjera su demanda y a su vez otra persona física o moral intentara otra demanda en su nombre y representación.

²⁸ Op. Cit. Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1995, Tomo III, Primera Parte, tesis 132, Pág. 90.

En los Apéndices 1917-1954 y 1917-1965, difiere rubro: "PETICION, DERECHO DE."

CUARTA: El particular únicamente puede autorizar a un Licenciado en Derecho para hacer promociones, rendir pruebas, oír y recibir notificaciones presentar alegatos o interponer recursos, y esta representación solo se podrá otorgar en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; La representación de las autoridades corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en el reglamento o decreto respectivo, o conforme lo establezcan las disposiciones locales, tratándose de las autoridades de los Estados; en efecto el capítulo décimo tercero señala la unidad de apoyo jurídico de la que directamente emana la Dirección General de Asuntos Jurídicos en su numeral 25 y en ninguna de sus fracciones se refiere a quienes serán los integrantes de este o sea, que la representación de las autoridades se hará a través de cualquier persona. Luego entonces nos encontramos ante una gran manifestación de los excesos en los requisitos que señala el Código Fiscal Federal En su artículo 200, siendo manifiesto una clara desventaja del contribuyente que se tiene que acercar a un Abogado para que realice su defensa jurídica y para terminar con esto el artículo 19 del mismo ordenamiento señala que quien lleve a cabo la representación de las personas físicas o morales en un acto administrativo será mediante la constancia de inscripción en el registro de representantes legales que lleve la autoridad fiscal, en los términos previstos en el Reglamento del mismo ordenamiento jurídico fiscal.

QUINTA: Ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son recibidas todas y cada una de las pruebas que nos marca el derecho, más aún la autoridad no puede absolver posiciones, ni puede rendir informes, lo que nos quiere decir que por mala costumbre dentro de los Juicios Administrativos las autoridades de quien se reclama un acto, nunca hace presencia física en los tribunales y lo hace a través de funcionarios representantes; lo cual no debería suceder ya que en los requisitos de la demanda se nos exige como demandante que señalemos a las autoridades de quien

pedimos que se impugne un acto, ni tampoco se establece ninguna figura jurídica que les obligue a hacerlo, tal y como lo señalamos en el punto anterior.

SIXTA: Compartiendo la opinión del Maestro Hugo Carrasco Iriarte que señala en una de sus obras "Debe permitirse la negociación de los adeudos en los tribunales, por medio de una audiencia conciliatoria, de tal conciliación que ya se permite en el sistema impositivo del Distrito Federal, en trascendental e inusual reforma para el 2001, donde realmente hay un gobierno diferente".²⁹ Probablemente no sea este comentario objeto de nuestro estudio mas aun me pareció importante citarlo, ya que es una muestra de que en la actualidad, es necesaria una reforma fiscal integral y el distrito Federal ya lo esta haciendo.

3.3.- LA JURISDICCION DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

"La palabra jurisdicción emana del derecho romano que tiene como significado el poder o la autoridad que se tiene para gobernar o poner en ejecución las leyes o bien proviene de la palabra IUS derecho y DICERE, decir, proclamar decir, lo que se traduciría en la Proclamación del derecho".³⁰

"Para el maestro Ovalle Favela, es una función soberana del estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley General a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo".³¹ En este tenor podemos decir que la jurisdicción para nuestro estudio es la facultad de los tribunales de decidir respecto de controversias que ante ellos se establezcan, emitiendo sus decisiones conforme a las legislaciones aplicables y para llevar a cabo el cumplimiento de estas, lo cual veremos mas adelante que en el Juicio de Nulidad se carece de esta facultad.

²⁹ CARRASCO, Iriarte Hugo, "Derecho Fiscal I" OXFORD, México 2002

³⁰ "Diccionario Jurídico Mexicano" 14ª edición, Porrúa- UNAM

³¹ OVALLE, Favela José "Teoría General del Proceso" 5ª Edición OXFORD 2002.

3.3.1.- LOS TIPOS DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO MEXICANO

Dentro de los Juicios Contenciosos administrativos existen dos clases de tribunales que son los de Anulación o ilegalidad y Plena Jurisdicción , denominados así por sus fines, procedimiento y efectos de su sentencias, ahora bien vamos a establecer a cual de estos dos pertenece nuestro Juicio de Nulidad, por lo que analizaremos algunas de sus principales diferencias:

PRIMERA: En el de Juicio de Plena Jurisdicción es objeto del litigio la violación a las garantías individuales de los gobernados; en el de Juicio de ilegalidad el litigio versa sobre violaciones a la ley. Luego entonces en el primer supuesto las partes pueden acudir ante un tribunal y alegar violaciones directas a la carta magna, y; en el segundo supuesto los Tribunales solo pueden conocer de violaciones indirectas a la constitución cuando se viole la garantía de legalidad consagrada en el 14 y 16 de la Carta magna

SEGUNDA: En el de Juicio de ilegalidad o anulación la resolución puede producir efectos en contra de las autoridades que no se señalaron; y en el de Juicio de Plena Jurisdicción la sentencia únicamente señalará las autoridades a quien se hizo referencia en el procedimiento como responsables de el acto de molestia.

TERCERA: En el Juicio de ilegalidad o anulación como bien su nombre lo indica solamente se estudiara la legalidad o ilegalidad de un acto de autoridad; mientras que en los Juicios de Plena Jurisdicción se estudian las causas que dieron origen a la ilegalidad y en determinado caso el fondo del asunto.

CUARTA: En los Tribunales de los que emanan los Juicios de Plena Jurisdicción se tienen los medios coercitivos para hacer cumplir sus resoluciones; y en los de Juicios de ilegalidad los resultados de sus sentencias son meramente declarativos.

Ahora bien ya que establecimos unas cuantas diferencias entre los Juicios que emiten los Tribunales de Plena Jurisdicción y los Tribunales de ilegalidad o de anulación para este hecho es menester citar lo que el maestro Alfonso Cortina Gutiérrez señala en cuanto a la naturaleza Jurídica del juicio de Nulidad reglamentario del Título Sexto del Código Fiscal de la federación "Que es de plena jurisdicción ya que en este Juicio existen dos contendientes, que se someten al procedimiento, así como a los efectos de las sentencias, que en algunos casos se convierten en constitutivas modificando la resolución que se impugna".³² De la misma manera los seguidores de estas corrientes basan su postura en el Primer artículo de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en donde se establece que es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus resoluciones, estableciendo una igualdad entre autonomía y plena jurisdicción, ahora bien recordemos la definición etimológica de la palabra Jurisdicción que se refiere a "Decir el Derecho", y el diccionario de la real academia española señala que la autonomía es " La potestad que dentro del Estado pueden gozar, municipios, provincias regiones u otras entidades de él para regir intereses peculiares de su vida interior mediante normas y órganos de gobierno propios", notando así que no tiene nada que ver la una con la otra.

3.3.2.- DISTINCIONES DE QUE TIPO DE TRIBUNAL ES EL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

"Manuel Lucero Espinosa expresa que el Juicio de Nulidad no es ni de anulación ni de legalidad, sino que es Mixto o Ecléctico, por que señala que este recurso tiene la potestad de invocar a juicio a las partes, principalmente la autoridad que emitió el acto que se impugna, y las sentencias que emite dicho tribunal pueden ser constitutivas de derechos, e incluso señala que el recurso de queja, es el medio por el cual se puede obligar a la autoridad a cumplir con la sentencia o a multar a aquella

³² CORTINA, Gutiérrez Alfonso "Ensayos jurídicos en materia tributaria". ISEF, México 1995.

que no cumpla con sus fallos,"³³ mas aun no olvidemos las clases de sentencias que emite nuestro Tribunal Fiscal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que el Juicio de nulidad es de naturaleza mixta, explicando esta en función de las sentencias que emite el Tribunal Fiscal, es decir se afirma que cuando se emiten sentencias en las que se reconoce la validez de la resolución impugnada o se declara la nulidad lisa y llana, este actúa como un tribunal de anulación y cuando se resuelve conceder la Nulidad para efectos, actúa como un Tribunal de plena jurisdicción, al obligar a la autoridad demandada a emitir una nueva resolución en los términos dictados en la sentencia siempre y cuando no se este en el supuesto de facultades discrecionales de la autoridad demandada.

Otra corriente señala que el Juicio de Nulidad como bien se ha dicho es solo de anulación, ya que en la sentencia solo se declara respecto de la nulidad lisa y llana o para efectos; el Juicio únicamente trata sobre cuestiones de legalidad y en la sentencia el Tribunal se ve impedido de pronunciarse contra la constitucionalidad de los actos de la autoridad; el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede obligar a cumplir a la autoridad sus resoluciones, y para el cumplimiento de estas se tiene que acudir ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

Luego entonces podremos decir que el Tribunal fiscal es únicamente de anulación siendo incorrecto que se le atribuya una naturaleza ecléctica por el sentido que se le da a sus sentencias o por la autonomía de la que esta dotado; recordemos como la Ley Fiscal de de 1936 se inspiro en el Contencioso administrativo Francés que en un principio únicamente conocía de asuntos impositivos, no omito mencionar que en la época del General Lázaro Cárdenas existían dos sistemas de procedimiento contencioso administrativo perfectamente estructurados, el ya citado sistema francés que era el único ordenamiento para conocer y resolver de los Juicios Administrativos,

³³ LUCERO, Espinosa Manuel "Teoría y Practica de lo contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal Federal" 4ª edición Porrúa México 1997

y el sistema norteamericano el cual era totalmente opuesto al francés, por que siempre ha luchado por una división de poderes que deje el control jurisdiccional solamente al Poder Judicial, con excepción de la corte de impuestos órgano dependiente del poder ejecutivo.

Inicialmente el Procedimiento Contencioso Administrativo fue concebido como un Tribunal de anulación, no así con las muchas reformas del Código Fiscal de la Federación se han pretendido combinar aspectos del sistema francés con el norteamericano, como es el someter las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a la Jurisdicción de los Tribunales Colegiados de Circuito, la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que este procedimiento es mixto, en la tesis jurisprudencial que se cita:

"SENTENCIA DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS DEL CUMPLIMIENTO FUERA DEL TERMINO LEGAL DE CUATRO MESES PREVISTO EN EL ARTICULO 239, DEL C.F.F., NO OCASIONA LA ILEGALIDAD DE LA RESOLUCION DICTADA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN ACATAMIENTO DE ELLA.

Conforme a las jurisprudencias 44 y 45 /98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia que llevan por rubros "SENTENCIAS DE NULIDAD PARA EFECTOS. LA FACULTAD QUE EL ARTICULO 239 FRACCION III DEL CODIGO FISCAL FEDERAL. OTORGA AL TRIBUNAL FISCAL FEDERAL PARA DETERMINARLAS PRESERVA LA GARANTIA DE SEGURIDAD JURIDICA PREVISTA EN EL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL" Y "SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS, EL ARTICULO 239 FRACCION III DEL C.F.F. QUE ESTABLECE ESE SENTIDO ANTE LA ACTUALIZACION DE LA AUSENCIA DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LA RESOLUCION IMPUGNADA, NO VIOLA LA GARANTIA DE LEGALIDAD QUE CONSAGRA EL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL"

Nuestro modelo de jurisdicción contencioso administrativo, es MIXTO pues dada la especial y heterogénea jurisdicción de que esta dotado legalmente el Tribunal Fiscal Federal en relación a ciertos actos solo actuara como tribunal de mera anulación al tener como finalidad la de controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo, y en cuanto a otros actos, como de plena jurisdicción para reparar el derecho subjetivo lesionado, siendo el alcance de la sentencia de nulidad no solo el de anular el acto sino también el de fijar los derechos del

recurrente , condenando a la administración a su restablecimiento, por lo que para determinar cuando una sentencia de Nulidad debe ser para efectos es necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada a efecto de saber si se origino con motivo de un tramite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, en el que el orden jurídico existe de la autoridad la reparación de la violación detectada que no se colma con la simple declaración de nulidad de la autoridad, sino que requiere de un nuevo pronunciamiento para no dejar incierta la seguridad jurídica del administrado, o con motivo del ejercicio de una facultad discrecional en la que el tribunal no puede sustituir a la autoridad en la libre apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar que le otorgan las leyes. De las anteriores determinaciones se desprende que el cumplimiento fuera del termino legal de cuatro meses previsto en el artículo 239 antepenúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación que realice la autoridad administrativa de la sentencia de nulidad para efectos no puede ocasionar la ilegalidad de la resolución en que tal sentencia se acate, concretamente la causal de ilegalidad prevista en el artículo 238 frac. IV. del Código Fiscal Federal por haberse dejado de aplicar las disposiciones legales debidas, por ello contraria el fin perseguido por el legislador al atribuir al Tribunal Fiscal Federal plena jurisdicción para tutelar el derecho subjetivo del administrado en los casos en que la nulidad lisa y llana sea insuficiente para restaurar el orden jurídico violado, afectándose al administrado por un actuación que le es ajena y dejándose al arbitrio de la autoridad administrativa el cumplimiento de la sentencia mediante su decisión de cumplir dentro del Plazo legal o fuera de el, pues a través de la ilegalidad de la resolución con la que diera cumplimiento podría evadir la reparación de la resolución cometida. Corroborar lo anterior el que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15/12/1995, se haya modificado el anterior artículo 239 Ter que paso a ser 239-B del Código Fiscal Federal para establecerse como supuesto de procedencia del recurso de queja, la omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia de nulidad si transcurrió el plazo legal, plazo en el cual si la sala resuelve que hubo omisión total concederá al funcionario responsable veinte días para que de cumplimiento al fallo, procediendo también a imponerle una multa equivalente a quince días de su salario y a notificar a su superior para que proceda jerárquicamente, pues carecería de sentido que se otorgara un termino de 20 días a la autoridad para que diera cumplimiento a la sentencia de nulidad, si se considerará que la resolución relativa estaría afectada de

*ilegalidad independientemente de la responsabilidad administrativa en que pudiera incurrir la autoridad demandada.*³⁴

Es conveniente señalar que las Jurisprudencias que se citan se hace alusión al Tribunal Fiscal de la Federación, mas aun no debemos olvidar que desde el 31 (treinta y uno) de Diciembre del año dos mil se cambio la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es realmente una gran diversidad de opiniones las que se emiten acerca de la naturaleza del Tribunal Fiscal si es o no de naturaleza mixta, si es solamente de anulación o bien de plena jurisdicción, lo cierto es que en la realidad es solo un criterio el que se le puede atribuir, ya que si realmente se aplicara una Justicia Fiscal no se tendría la gran cantidad de Demandas de nulidad que se dan año con año, ni mucho menos tendríamos que ocurrir en Juicio de amparo para llegar al cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Fiscal, por lo que en los siguientes renglones señalare algunas de las consideraciones pertinentes en cuanto a esto:

3.3.3.- CONSIDERACIONES RESPECTO A LAS SENTENCIAS DE NULIDAD PARA EFECTOS

Disímil a lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis Jurisprudencial que se cito con antelación, en el sentido de que el Tribunal Fiscal Federal es únicamente de anulación, al emitir sentencias de Nulidad lisa y llana, que verifican la legalidad del acto y tutelan el Derecho Objetivo y lo es de plena jurisdicción cuando anula el acto y fija los derechos del recurrente, condenando a la

³⁴ Contradicción de Tesis 86/99-SS. Entre las sustentadas por los tribunales Colegiados 2º y 4º en materia administrativa, del primer circuito.- 14 de abril de 2000, Unanimidad de cuatro votos.- Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.- Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretaria Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis de Jurisprudencia 41/2000.- Aprobada por la segunda sala de este tribunal, en sesión publica del 14 de abril del año 2000. Instancia: Segunda sala. Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

administración a su restablecimiento, o sea en la nulidad para efectos, la sentencia en estos últimos términos pronunciada sigue emanando de un tribunal que carece de plena jurisdicción; en efecto el hecho de que la nulidad para efectos determine el sentido en el que la autoridad demandada deba emitir una nueva resolución, no significa que la este condenando a actuar en determinado sentido pues la nulidad para efectos se ve limitada a que no se invadan sus facultades discrecionales, es decir, se ordena que se cumpla con lo que inicialmente se debió haber cumplido, respetando las garantías de seguridad jurídica consagradas en el 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior nos podemos dar cuenta que el Tribunal Fiscal al establecer los términos en que la autoridad demandada deberá emitir nuevamente la resolución impugnada, no es mas que una muestra de los requisitos que todo acto de autoridad debe contener, es bien sabido por todos que la autoridad solo puede hacer aquello para lo que le faculte la ley, así como la fundamentación y motivación que debe contener todo acto de autoridad; Es decir la limitante de la Nulidad para efectos no versa sobre facultades discrecionales[©] de la autoridad que emitió el acto, sino que solamente le hace un llamamiento a que subsane las omisiones legales en que haya caído, mas nunca se le exige que realice un acto que le afecte directamente a ella, confirma lo anterior la siguiente tesis Jurisprudencial:

"NULIDAD PARA EFECTOS. INTERPRETACION DE LOS ARTICULOS 238 Y 239 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

De una recta interpretación del artículo 238 fracción III del Código Fiscal de la Federación, se desprende que si la sala fiscal regional declara la nulidad de la resolución impugnada por considerar que el procedimiento administrativo de investigación que sirvió de base, viola el diverso 46 fracción I de aquel cuerpo legal, en virtud de que los papeles de trabajo no

[©] FACULTAD DISCRECIONAL.- Es el poder de libre apreciación que la ley reconoce a las autoridades administrativas sobre el contenido de sus actos o de sus acciones. Esta libertad autorizada por la ley puede ser de mayor o menor rango y resulta visible cuando la autoridad tiene la elección entre dos decisiones.

contienen la firma de los autores que practicaron las visitas domiciliarias, dicha nulidad no debe ser de pleno derecho, si no para el efecto de que la autoridad demandada deje insubsistente la resolución que se le reclama y emita una nueva en la que declare nulo el procedimiento de la visita, desde el momento en que se cometió la violación formal, en términos del artículo 239 del Código de la materia, sin que con ello se obligue ni se impida a la autoridad iniciar un nuevo procedimiento a partir de ese momento y de acuerdo con lo establecido por ley, por que el ejercicio de esta última atribución queda dentro del campo de las facultades discrecionales de la autoridad; pues la garantía de seguridad jurídica queda resguardada desde el momento en que se deja insubsistente el procedimiento viciado, pero el alcance de aquella no se extiende al grado de que no pueda ser objeto de una nueva visita domiciliaria, por que el ejercicio de las facultades fiscalizadoras que son propias de las autoridades derivan de la ley y no de lo señalado en una sentencia de nulidad “.³⁵

Después de darle lectura a la anterior Tesis se denota de manera precisa cual es la naturaleza jurídica de una sentencia de Nulidad para efectos y las consecuencias limitadas que produce, esto es:

- ✓ La tesis fue dictada en una revisión Fiscal interpuesta por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en un Juicio de Nulidad en el que se declaró la nulidad lisa y llana de una resolución;
- ✓ La sentencia que se impugnó por medio del Juicio de Nulidad, fue contra de un crédito fiscal que se derivó de una revisión fiscal originando todo esto una visita domiciliaria realizada por la autoridad Hacendaria;
- ✓ Al declarar la nulidad lisa y llana los argumentos del Tribunal Fiscal dentro del Juicio de Nulidad fueron que los papeles de trabajo no tenían la firma de sus autores tal y como lo establece el diverso 46 del Código Fiscal de la Federación;
- ✓ En la Vía del Amparo el Tribunal Colegiado de Circuito revoca la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y resuelve

³⁵ Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena época. Tomo IV. Octubre de 1996. Tesis XXI. 1º 22 A. pagina 573, Tesis Aislada.

que la nulidad debe ser para efectos, los cuales son que la Secretaría de Hacienda declare nulo el procedimiento de revisión y comience el procedimiento nuevamente a partir que sean firmados los papeles de trabajo, los cuales desde un principio debieron ser suscritos, de esta manera, se le hace saber por medio de una sentencia de Amparo a la autoridad de que emitió el acto lo que por Ley le corresponde hacer y omitió tal y como lo señala el artículo señalado en el punto anterior.

Hecho este razonamiento jurídico nos atrevemos a considerar que las Sentencias de Nulidad para efectos sirven únicamente para retardar el procedimiento por parte de la autoridades de quien se demanda dichos actos, como en el anterior asunto, en el que supuestamente el Tribunal Fiscal actúa como un Tribunal de plena jurisdicción, permitiendo que la autoridad demandada corrija sus errores, apoyada por el Tribunal Colegiado de Circuito, ya que si desde un principio se actuara como un Tribunal de simple anulación, el principio de economía procesal se aplicaría en su máximo ya que tanto el recurrente como la demandada, se hubiesen ahorrado todo el largo procedimiento en el que solo se le hizo saber a la demandada las obligaciones que tiene y muy probablemente se acreditaría el crédito fiscal.

3.3.4.- LA CARENCIA DE MEDIOS PARA EJECUTAR LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Una de las principales causas que se dan para considerar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sea únicamente de mera anulación estriba en que las sentencias que este emite, por si mismas no llevan aparejada ejecución forzosa en forma inmediata y no son constitutivas de derechos por lo que se tiene que obligar a su cumplimiento de ellas mediante el JUICIO DE AMPARO DIRECTO, ante los Tribunales Colegiados de Circuito siempre que se agote en primera instancia el recurso de Queja.

Por lo cual es pertinente mencionar que en ningún título, capítulo o artículo de nuestra legislación Fiscal Federal se señala dispositivo legal alguno que regule la forma en que se puede ejecutar una sentencia de nulidad, vulnerando la garantía de seguridad jurídica que señala el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que respecta a la falta en el cumplimiento de la sentencia de nulidad, y es pertinente señalar que el artículo 17 de este mismo ordenamiento jurídico señala que las Leyes Federales garantizaran el cumplimiento de las resoluciones que emitan sus Tribunales y la única forma para que hay para ejecutar las sentencias del Juicio de Nulidad es el recurrir a un Juicio de Garantías; avala todo lo anterior el criterio sustentado en las siguientes tesis jurisprudenciales:

"TRIBUNAL FISCAL, EL AMPARO ES PROCEDENTE PARA EL EFECTO DE EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS.

*Las sentencias del Tribunal Fiscal. Son en términos generales de carácter declarativo; en consecuencia no motivan por si mismas en forma directa la ejecución forzosa, justamente por ello el código de la materia no establece recurso o procedimiento alguno para obtener el cumplimiento de las sentencias que pronuncia; y atendiendo a que dicho órgano carece legalmente de medios coercitivos para proveer al cumplimiento de sus fallos, resulta indispensable que ante otro tribunal se tramite el proceso cuya culminación sea convertir en una sentencia meramente declarativa, en un mandamiento idóneo la ejecución. Si las resoluciones de aquel tribunal son definitivas y poseen la fuerza de cosa juzgada, y si, por tanto crean una obligación a cargo de un órgano administrativo, la cual es correlativa del derecho de un particular no puede negarse que cuando se desobedece, o se deja de cumplir el fallo de la sala fiscal, se incurre en una violación de garantías puesto que se priva a un individuo del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por autoridad competente, y esta privación se realiza sin que el órgano administrativo actué con arreglo a la ley y sin que la negativa, la omisión o la resistencia estén de ninguna manera legalmente fundadas y motivadas. Es claro por ende que el incumplimiento de las sentencias que emite el Tribunal Fiscal da lugar a la interposición del Juicio de Amparo por violación al 14 y 16 constitucionales".*³⁶

³⁶ Sexta Época: Amparo en revisión 1697/60. Rodolfo L. Flores. 29 de junio de 1960. Cinco votos. Amparo en revisión 1695/60. Juan B. Carranza. 25 de julio de 1960. Cinco votos. Amparo en revisión

"EJECUCION DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL. La exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal establece que la resistencia de los funcionarios de hacienda a cumplir lo dispuesto en las resoluciones del Tribunal de la Materia, debe combatirse mediante el juicio de amparo, y tal principio es admisible como criterio para la interpretación y aplicación del Código Fiscal dado que éste reprodujo en la parte relativa a la organización, la competencia y el funcionamiento del Tribunal Contenciosos Administrativo, el articulado correspondiente a la ley de Justicia fiscal. Las sentencias del tribunal Fiscal son. En términos generales de carácter declarativo, en consecuencia no motivan por sí mismas, en forma inmediata la ejecución forzosa. Justamente por ello y atendiendo a que dicho órgano de justicia administrativa carece de la facultad de imperio, pues no puede emplear medios coercitivos para proveer al cumplimiento de sus fallos, resulta indispensable que ante otro tribunal se desenvuelva el proceso cuya culminación sea convertir una sentencia meramente declarativa en un mandamiento idóneo por sí mismo, para motivar de modo directo la ejecución. Si las resoluciones de aquel Tribunal son definitivas y poseen la fuerza de la cosa juzgada, y si, por tanto crean una obligación es correlativa del derecho de un particular no puede negarse que cuando se desobedece o se deja de cumplir el fallo de la sala fiscal, se incurre en una violación de garantías, puesto que se priva a un individuo del derecho que surge de una sentencia firme pronunciada por autoridad competente y esta privación se realiza sin que el órgano administrativo actué con arreglo a la ley, y sin que la negativa, la omisión o la resistencia estén de ninguna manera legalmente fundadas y motivadas. Cabría quizá objetar que el Juicio de Amparo tiene por única finalidad proteger las Garantías Individuales y que no debe convertirse en un recurso de Queja, ni en un incidente de inejecución de sentencia. Puede admitirse que el Juicio constitucional en la mente de sus creadores no se ideó como medio de cumplimentar sentencia, ni se pensó que pudiera servir para ese efecto como una finalidad propia. No obstante ello ha de reconocerse que además de carecer el Tribunal Fiscal, como ya se dijo de facultades ejecutivas, y aparte de que el código de la materia no prevé ningún procedimiento que permita la ejecución de las sentencias de dicho tribunal o que se enderece expresamente a obtener el cumplimiento de lo resuelto en las mismas, se comete una violación de Garantías Individuales siempre que la autoridad administrativa, obligada a acatar lo decidido por el órgano contenciosos se resista

1646/60. Andrés G. Rebollar. 28 de septiembre de 1960. Unanimidad de cuatro votos. Amparo en revisión 8126/59. Cía. Minera Asarco, S. A. 8 de marzo de 1961. Cinco votos. Amparo en revisión 2799/60. Sostenes González Tijerna. 10 de mayo de 1961. Cinco votos.

a cumplir su deber o simplemente se abstiene de realizar los actos necesarios para obedecer de modo íntegro y eficaz el fallo del Tribunal. Es claro por ende que el incumplimiento de la sentencia que pronuncio el Tribunal Contencioso administrativo da lugar a la interposición del juicio de amparo ya que tal incumplimiento importa la infracción de los artículos 14 y 16 de la carta federal y el mismo no puede impugnarse por medio de ningún recurso o procedimiento que de modo expreso prevea el Código Fiscal".³⁷

3.3.5.- APRECIACIÓN ACERCA DE LAS SENTENCIAS DE NULIDAD LISA Y LLANA

La sentencia que se dicta dentro del Juicio contencioso Administrativo, del que se desprende nuestro ya multicitado Juicio de Nulidad es declarativa y no constitutiva de derechos es decir no crea ninguna obligación para la autoridad, y se pronuncia sobre el escudo de la nulidad lisa y llana de la resolución recurrida o en su caso de la nulidad para efectos, según se desprende del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación que a la letra dice:

La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

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

IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución

³⁷ Instancia: segunda sala. Fuente: semanario judicial de la federación. Época Sexta. Volumen: XXXVIII tercera parte. Tesis: Pagina 22 Tesis aislada.

definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

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

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.

En el artículo que acabamos de transcribir es clara la redacción de este, al señalar la naturaleza declarativa de las sentencias que debe emitir Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ya que no queda lugar a dudas lo señalado por las fracciones II, III, Y IV, al solamente declarar la Nulidad del Acto, la Nulidad para Efectos o bien declarar la existencia de un derecho subjetivo y cumplir con una obligación; todo esto lo confirma el Poder Judicial de la Federación, en las Jurisprudencias que a continuación se citan:

"TRIBUNAL FISCAL FALLOS DE CARÁCTER DECLARATIVO.

Los fallos del tribunal contencioso administrativo son en términos generales de carácter declarativo y en consecuencia, no dan lugar por si mismos en forma inmediata, a la ejecución forzosa. Precisamente por ello y en atención a que el Tribunal Fiscal carece de la facultad de Imperio y no tiene en su mano medios coercitivos para lograr el cumplimiento de sus propias sentencias, resulta indispensable que ante otro organismo se desenvuelva el proceso que sea apto para transformar una resolución meramente declarativa en un mandamiento idóneo, directamente y por si mismo para motivar la ejecución. Si las sentencias de aquel tribunal son definitivas y producen cosa juzgada, y si, por tanto crean una obligación a cargo de un órgano publico, correlativa de un derecho de un particular, es evidente que cuando se desobedece o se deja de cumplir la resolución de la sala fiscal se comete una violación de Garantías Individuales, puesto que se priva al particular de un derecho nacido por virtud de sentencia firme de autoridad competente, y esta privación acontece sin que el órgano publico

*actué conforme a la ley y sin que la negativa, la resistencia o la omisión estén legalmente fundadas y motivadas”.*³⁸

“TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION SUS RESOLUCIONES SON DECLARATIVAS Y CARECEN POR ELLO DE EJECUCION.

*Las resoluciones que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación en los Juicios de Nulidad de su competencia son simplemente declarativas y no contienen en si orden de inminente ejecución y los actos de las autoridades administrativas tendientes ha hacer efectivas las resoluciones y mandamientos que hubieren sido objeto del Juicio de Nulidad, una vez resueltos y expedita la vía para lograr la efectividad de aquellas, tendrán que emanar de la propia iniciativa de las dependencias de el ejecutivo competentes”.*³⁹

3.3.6.- LOS MEDIOS PARA EJECUTAR LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Para el cumplimiento de una sentencia de nulidad (para efectos) es de cuatro meses contados a partir del día siguiente a aquel en que haya sido notificada la sentencia, luego entonces, en el caso de que no se cumpla en este plazo, la única consecuencia es una multa personal al funcionario encargado de 30 a 90 días de su salario, pero hasta la imposición de dicha multa llega la facultad del tribunal para hacer cumplir sus determinaciones; es oportuno hacer mención que la sanción se da después del incumplimiento, y una vez impuesta se termina la jurisdicción del Tribunal y el demandante se ve en la necesidad de acudir a los Juzgados de Distrito para pedir justicia; algunos juristas señalan que en la QUEJA fiscal se encuentra

³⁸ Amparo en revisión 1695/60 Juan B. Carranza, 25 de julio de 1960. 5 votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos Instancia: Segunda sala fuente Semanario Judicial de la Federación Época sexta Volumen XXXVII Tercera parte. Tesis Pagina 125 tesis aislada.

³⁹ TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO CIRCUITO Amparo en revisión 307/72 Carlos Penan López Novelo. 11 de septiembre de 1972, unanimidad de votos Ponente: Darío Córdoba Ladrón de Guevara.

plenamente expresada la plena jurisdicción del tribunal, por lo que resulta pertinente transcribir lo señalado por el artículo 239-B del Código Fiscal que señala:

ARTICULO 239-B.-

En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

I. Procederá en contra de los siguientes actos:

a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.

b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.

c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

II. Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho. En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

III. En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará

al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones. La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

IV. Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

V. Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de este artículo.

VI. Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144.

A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruir la como juicio.

VII. Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier momento.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto. El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá

rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

Ahora bien examinando el contenido y el alcance del artículo que acabamos de transcribir podemos darnos cuenta que el recurso de QUEJA no proporciona la plena jurisdicción del tribunal fiscal que tanto anhelamos, para el cumplimiento de sus sentencias, por lo que analizaremos de una manera más explícita nuestro dicho:

3.4.- LA QUEJA COMO MEDIO PARA HACER CUMPLIR LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

- 1.- Este recurso procede cuando una parte en el Juicio estime contradictoria ambigua u oscura una sentencia definitiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- 2.- Se podrá promover por una sola vez dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la sentencia;
- 3.- Hay que señalar la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita;
- 4.- Se interpone ante la sala o sección que dictó la sentencia, la que deberá resolver en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que fue interpuesto, sin que pueda variar la sustancia de la sentencia;

5.- La aclaración no admite recurso alguno y se reputara parte de la sentencia recurrida y su interposición interrumpe el término para su impugnación.

Como lo hemos mencionado en el desarrollo del presente trabajo, las sentencias del Tribunal Fiscal se deben fundar en derecho y deben examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo los magistrados la facultad de invocar hechos notorios; lo cual lo estipula nuestro artículo 237 del Código Fiscal Federal además, las salas pueden corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación de la demanda; desde luego la sala no puede determinar sobre actos impugnados de manera expresa en la demanda; las sentencias del Tribunal Fiscal, deben de satisfacer el principio de congruencia, es decir que deben tener un desenvolvimiento lógico y debe haber conformidad de extensión, concepto y alcance entre el fallo y las pretensiones de las partes .

3.4.1.- EFECTOS DE LA QUEJA.

- a) En caso de repetición del acto anulado, la sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos el acto repetido, se ordenara al funcionario responsable se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones, la resolución se notificara también al superior del funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente y se le impondrá una multa de treinta a veinte días de su salario(artículo 239-B párrafo II)
- b) En caso de exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, se dejara sin efectos la resolución que provoco la queja y se concederá al funcionario responsable veinte días para que de cumplimiento al fallo, señalándole la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

- c) Si la sala resuelve que hubo omisión total en el término de la Sentencia concederá al funcionario responsable veinte días para que de cumplimiento al fallo, además de proceder en los términos del párrafo 2º de la fracción III del artículo 239- B del Código Fiscal Federal.

Luego en entonces podemos concluir que este recurso únicamente nos retrasa el cumplimiento de la sentencia de Nulidad para Efectos, tomando en consideración lo consagrado por el artículo 239 en su cuarta fracción, es decir, en la Queja solo se prevén los casos en que se da una sentencia de nulidad para efectos y no una sentencia de nulidad lisa y llana, lo que afecta a quien haya obtenido una sentencia de nulidad lisa y llana, y no obstante esto en el caso de que se declare procedente la queja, y la autoridad desacate se tiene que ocurrir al Juicio de garantías, para el cumplimiento y como consecuencia lógica la sentencia de nulidad tarde en ejecutarse, o nunca se ejecute en caso de negativa del Amparo, sustento mi dicho con la siguiente tesis de jurisprudencia que ya se había citado con anterioridad en la Pág. 77 del presente que aun cuando siendo de 1960 es aplicable al asunto:

“TRIBUNAL FISCAL. EL AMPARO ES PROCEDENTE PARA EL EFECTO DE EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS. Las sentencias del Tribunal Fiscal, son en términos generales, de carácter declarativo; en consecuencia, no motivan por sí mismas, en forma directa, la ejecución forzosa. Justamente por ello, el código de la materia no establece recurso o procedimiento alguno para obtener el cumplimiento de las sentencias que pronuncia; y atendiendo a que dicho órgano carece legalmente de medios coercitivos para proveer al cumplimiento de sus fallos, resulta indispensable que ante otro Tribunal se tramite el proceso cuya culminación sea convertir una sentencia meramente declarativa, en un mandamiento idóneo, por sí mismo, para motivar de modo directo la ejecución. Si las resoluciones de aquel Tribunal son definitivas y poseen la fuerza de la cosa juzgada, y si, por tanto, crean una obligación a cargo de un órgano administrativo, la cual es correlativa del derecho de un particular, no puede negarse que cuando se desobedece, o se deja de cumplir el fallo de la Sala Fiscal, se incurre en una violación de garantías, puesto que se priva a un individuo del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por autoridad competente, y esta privación se realiza sin que el órgano administrativo actúe con

*arreglo a la ley, y sin que la negativa, la omisión o la resistencia estén, de ninguna manera, legalmente fundadas y motivadas. Es claro, por ende, que el incumplimiento de las sentencias que pronuncie el Tribunal Fiscal da lugar a la interposición del juicio de amparo por violación de los artículos 14 y 16 constitucionales”.*⁴⁰

Retomando nuevamente la idea principal que nos ocupa de que si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de plena jurisdicción o solamente de anulación, es de utilidad precisar que en algunas ocasiones el Poder Judicial de la Federación, es contradictorio en las diversas tesis que emite, por lo que respecta a sus conceptos, de esta forma tenemos que no obstante que exista jurisprudencia en la que se precisa la naturaleza mixta del Tribunal Fiscal, existe otra en la que en realidad el juicio de que se promueve ante este es únicamente de anulación, como lo señala en la siguiente tesis:

“JUICIO DE NULIDAD FISCAL. NATURALEZA

*El juicio ante el Tribunal Fiscal aun cuando en algunos casos de su competencia, parece consistir en un contencioso de plena jurisdicción, en realidad consagra a un contencioso de anulación o de ilegitimidad. Algunas de las características del contencioso de anulación son: a) mediante este juicio se impugna una decisión ejecutoria, es decir, un acto administrativo que emana de un órgano del Estado en uso de su poder de imperio; b) protege el derecho objetivo; c) la sentencia que se pronuncia es declarativa, no constitutiva”.*⁴¹

Y como comentario final y aunado a todas las consideraciones de derecho que se han señalado, cabe también mencionar lo consagrado por el artículo 263 de nuestra legislación Fiscal en el que se estipula que la Jurisprudencia que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no será aplicable a ningún asunto cuando

⁴⁰ Sexta Época: Amparo en revisión 1697/60. Rodolfo L. Flores. 29 de junio de 1960. Cinco votos. Amparo en revisión 1695/60. Juan B. Carranza. 25 de julio de 1960. Cinco votos. Amparo en revisión 1646/60. Andrés G. Rebollar. 28 de septiembre de 1960. Unanimidad de cuatro votos. Amparo en revisión 8126/59. Cía. Minera Asarco, S. A. 8 de marzo de 1961. Cinco votos. Amparo en revisión 2799/60. Sostenes González Tijerina. 10 de mayo de 1961. Cinco votos.

⁴¹ Competencia 102/74 Juzgado 1º de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal y Juzgado de Distrito en el Edo de Durango 12 de junio de 1975. Ponente Carlos del Río Rodríguez.

contravenga a la Jurisprudencia dictada por el Poder Judicial Federal, confirmando de nueva cuenta el yugo bajo el que se encuentra nuestro ya muy mencionado Tribunal Fiscal.

Luego así entenderemos que nuestro Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no goza de la plena jurisdicción de la que hace gala ya que con el análisis hecho reflexionamos que no cuenta con los medios coercitivos para llevar a cabo el cumplimiento de las sentencias que emite, claro con la excepción de aquellas de nulidad para efectos que contempla el recurso de Queja, mas aun obtenemos una misma respuesta en una el incumplimiento de la sentencia y en la otra el retrainimiento de esta; Briseño Sierra señala "Que son dos cosas distintas dirigir el proceso y sentenciar el conflicto"⁴², pero es el momento de hacer una reflexión acerca de esto ya que como lo he mencionado en la parte inicial de este tema la definición etimológica de Jurisdicción significa "*Decir el Derecho*", y seamos claros no existe un argumento lo suficientemente sólido para señalar que la sentencia no es un acto jurisdiccional, ya que es efectivamente el acto de aplicación de una ley especial para un caso específico, y tan es jurisdicción esa aplicación como todos los actos previos a la sentencia y a ella misma.

3.5.- LA LITIS CERRADA EN EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Como consecuencia del análisis que se ha llevado a cabo de las diferentes deficiencias de nuestro Juicio de Nulidad, es de suma importancia también hacer mención a consideración de un servidor el principio de litis Cerrada en este juicio, por lo que comenzaremos por explicar de una manera breve que es la Litis para una mejor comprensión del tema; "Carnelutti señala que la litis conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y la resistencia del otro",⁴³

⁴² BRISEÑO, Sierra Jesús, "Lineamientos elementales de derecho" Porrúa México 1995.

⁴³ FLORIS, Margadant Guillermo, "Derecho Civil Tomo I" Porrúa México 1991.

“Ahora bien se entiende por litis cerrada a aquella que no puede ser modificada por las partes después de que la hayan fijado en los escritos de demanda, contestación, ampliación y contestación a esta”.⁴⁴

En el Juicio de Nulidad que estudiamos, la litis se fija una vez que se han expuesto las pretensiones del actor y las excepciones de la demanda, lo cual se hará con la resolución impugnada, el escrito de demanda, la contestación de la demanda y contestación a la misma.

En 1996 la resolución que ponía fin al recurso administrativo debía examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, pues no debía haber omisión en alguno de ellos, toda vez que la litis se configuraba con los agravios que el recurrente exponía y el contenido de la resolución combatida, por lo cual la autoridad administrativa únicamente debía limitarse a tomar en cuenta los argumentos que el particular exponía en los momentos procesales oportunos, y solo debía constreñirse a los puntos que constituyen la litis por lo que no podía ir mas allá de lo expuesto en el acto recurrido y en los agravios que se impugnaron, ya que estos conforman los puntos a resolverse.

En esta época el tribunal solo procedía al estudio de los agravios que el contribuyente había planteado en su recurso, o sea, aquellos preceptos jurídicos que a su juicio dejó de aplicar o aplico indebidamente la autoridad demandada, expresando los ordenamientos lógico jurídicos por lo que llego a la conclusión que efectivamente existía omisión o indebida aplicación de los conceptos jurídicos aplicables al caso concreto, lo cual encontramos señalado en la siguiente jurisprudencia:

⁴⁴ PALLARES, Eduardo Diccionario de Derecho Procesal Civil, Porrúa México 1991

*"TRIBUNAL FISCAL SUS SENTENCIAS NO DEBEN OCUPARSE DE CONCEPTOS DE ANULACIÓN QUE REFIEREN CUESTIONES NO PROPUESTAS EN EL RECURSO ORDINARIO, POR NO FORMAR PARTE DE LA LITIS. Aun cuando el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación determine a la letra que se examinen todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado y no existía disposición alguna que textualmente ordene el rechazo de las cuestiones no aducidas en el recurso ordinario administrativo, tales circunstancias no pueden llevar al extremo de estimar que en el Juicio de Nulidad, el Tribunal Fiscal pueda y deba ocuparse de planteamientos no propuestos en el recurso, pues en el Juicio de Nulidad no se da una litis abierta y desvinculada de los cuestionamientos que fueron materia del recurso administrativo, sino que el precepto señalado simplemente contiene el principio de congruencia que rige el dictado de los fallos, por cuya virtud el órgano resolutor está obligado a decidir todos los puntos sujetos oportunamente a debate. Apreciarlo de otra manera, desarmonizaría esta disposición, con los principios de preclusión, definitividad, litis cerrada y paridad procesal, involucrados en los artículos 125,132,202, fracciones V y VII, y 215 del Código Fiscal de la Federación. Los principios de preclusión y definitividad se desvirtuarían al lograr o permitir que la sala fiscal analice todo lo que el actor aduzca en la demanda de nulidad, aun cuando no lo hayan planteado en el recurso ordinario; y los de litis cerrada y paridad procesal se desconocerían al atender sin limitaciones a la extendida defensa ejercida por el demandante, frente a la circunstancia contraria impuesta a la autoridad demandada, de que no puede citar distintos fundamentos a los consignados en la resolución impugnada. En otras palabras no tendrían razón de existir los recursos administrativos y por ende los principios que los rigen".*⁴⁵

Luego entonces como lo señala la jurisprudencia en comentario antes de 1996, las sentencias que emitía el Tribunal Fiscal, no se entraba al estudio de conceptos de anulación que contenían puntos no propuestos en el recurso ordinario por no formar parte de la litis, aun cuando el artículo 237 del Código Fiscal Federal establezca que se tendrían que examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos, no debía entenderse que en las sentencias se tuvieran que entrar al estudio de lo no

⁴⁵ Tesis de Jurisprudencia 20/93. Aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal, en sesión privada de diez de noviembre de mil novecientos noventa y tres, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Presidente Noé Castañón León, Atanasio González Martínez, Carlos de Silva Nava, José Manuel Villagordoa Lozano y Fausta Moreno Flores.

planteado en el recurso ordinario correspondiente, puesto que tal interpretación desarmonizaba con el principio de litis cerrada ya que se estaba dando una extendida defensa ejercida por el demandante, contrario a la autoridad demandada que solo podía citar preceptos que se consignaban en la resolución impugnada.

3.5.1.- VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE LITIS CERRADA EN EL JUICIO DE NULIDAD.

El recurso administrativo es un medio de defensa a través del cual el particular puede impugnar la resolución emitida por la autoridad administrativa, la cual considera que le ha causado un perjuicio, por haber afectado sus derechos o intereses, de tal manera que si interpone un recurso administrativo debe exponer todos y cada uno de los agravios que le causa la resolución, con el fin de que la autoridad administrativa reconozca la violación en que haya incurrido y revoque en beneficio del particular el acto administrativo impugnado.

De tal forma si la finalidad del Juicio de Nulidad es que se anule revoque o modifique la resolución que se impugna, el particular tiene que tomar las medidas necesarias, exponiendo todos y cada uno de los agravios que le causa la resolución, los cuales deben estar fundados y motivados. Desde nuestro punto de vista, veo que se da la violación al principio de litis cerrada desde el momento en que el Tribunal Fiscal entra al estudio de agravios nuevos, es decir a aquellos que nunca le fueron planteados a la autoridad emisora de la resolución que se impugna, ya que como se ha mencionado, la litis se forma con la resolución impugnada, la demanda, su contestación, la ampliación de la demanda y la contestación de la misma.

Esto es ni la parte actora ni la demandada podrán hacer valer cuestiones legales relacionadas con el acto administrativo en controversia que no fueron planteadas en su oportunidad, o sea, en las etapas procedimentales con las que se conforma la litis cerrada, resulta oportuno mencionar la siguiente tesis jurisprudencial:

"LITIS EN EL JUICIO DE NULIDAD.- INTERPRETACION DE LOS ARTICULOS 215 Y 237 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN VIGOR.

*El actual Código Fiscal de la Federación no contempla literalmente la hipótesis legal regulada por el artículo 219 del Código Fiscal de la Federación de 1967, en el que se establecía que la resolución impugnada debería ser apreciada en los términos en que lo fue ante a la autoridad administrativa; sin embargo el artículo 237 de dicho ordenamiento en vigor establece que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundaran en derecho y examinaran todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, de donde se sigue que interpretando conjuntamente los artículos 215 y 237 del Código Fiscal vigente, la autoridad en su contestación a la demanda no podrá cambiar los fundamentos de derecho dados en la resolución y por su parte, la actora no podrá introducir en su demanda cuestiones diversas a las planteadas originalmente ante la autoridad administrativa, pues de seguirse un criterio contrario, el juzgador tendría que analizar el acto combatido a la luz de argumentos que no fueron del conocimiento de la autoridad, en su caso, de aquellos que no fueron expuestos en la propia resolución, con lo cual no se examinarían todos cada uno de los hechos y puntos controvertidos del acto impugnado, tal como lo establece el artículo 237 mencionado. Por ultimo cabe señalar que dicha regla admite la excepción relativa a cuestiones y pruebas supervenientes".*⁴⁶

Del criterio anterior se deduce que el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación no esta acorde con los lineamientos del principio de litis cerrada ya que al establecer que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fundará sus resoluciones en derecho y determinaran todos y cada uno de los puntos controvertidos, se estará entonces dando pauta a que se planteen cuestiones dirigidas, ya sea a defender o a combatir la resolución impugnada, y que no fueron hechas en el momento procesal oportuno.

En este mismo año (1996) se realizó una reforma a los ordenamientos jurídicos fiscales, resaltando una reforma de suma importancia en el terreno de la simplificación, ya que en el Juicio de Nulidad se podrían hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso que previamente se hubiera interpuesto

⁴⁶ Segundo Tribunal del Cuarto Circuito, IUS 2000. Compilación de tesis y jurisprudencias 1917-200.

ante la propia autoridad fiscal; de esta manera se adiciono un ultimo párrafo al artículo 197 del Código Tributario que señala: *“Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúe afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.”*

Es así entonces cuando debemos señalar que toda reforma por si misma debe traer aparejado un progreso en el Derecho, sin romper los principios generales de nuestra materia pero, la reforma en comento no cumplió con dicha expectativa ya que llego a romper con el principio de la litis cerrada que se venia respetando en el Juicio de Nulidad, toda vez que el contribuyente podrá subsanar las deficiencias del recurso, en la demanda interpuesta ante el Tribunal Fiscal haciendo valer conceptos de impugnación no expresados en el recurso.

3.6.- EXCITATIVA DE JUSTICIA

Se podrá presentar ante el presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si el magistrado responsable no formula el proyecto respectivo dentro del plazo señalado por la ley, esto es, cuarenta y cinco días siguientes al cierre de instrucción en los términos del artículo 236; Esta figura jurídica esta contenida en los artículos 240 y 241; recibida la excitativa de justicia el presidente del Tribunal Fiscal solicitara un informe al magistrado responsable que corresponda, quien debe rendirlo en un plazo de cinco días. Con la excitativa de justicia y el informe el presidente dará cuenta al pleno y si este encuentra fundada la excitativa otorgará un término que no excederá de quince días para que el magistrado formule el proyecto respectivo, si no cumple esto será sustituido; si la excitativa se promueve por no haber dictado sentencia, a pesar de existir el proyecto, el informe se pedirá al presidente de la sala o sección respectiva, para que lo rinda en un plazo de tres días; en el caso de que se considere fundada la excitativa de justicia se concederá un plazo de diez días para

que la sala o sección dicte sentencia y si esta no lo hace, se podrá sustituir a los magistrados renuentes a cambiar de sección.

Cuando un magistrado haya sido sustituido en dos ocasiones conforme a este precepto se podrá hacer del conocimiento del Presidente de la República. Como se advierte la queja, la aclaración de sentencia y la excitativa de justicia no constituyen en sí mismos recursos o medios de impugnación, únicamente son medios de resolución de problemas derivados, en el caso de la queja, de la repetición indebida del acto nulificado; en el supuesto de la aclaración de sentencia, de la oscuridad del contenido de la misma y evitar que interpretaciones juristas hagan de la sentencia un instrumento nulo; por ultimo, en el supuesto de la excitativa de justicia, es una herramienta que coadyuva a una expedita justicia, al prevenir retrasos indebidos en la solución de los negocios jurídicos que se ventilan en las salas o en las secciones correspondientes, ante la apatía o negligencia de los magistrados.

Y es así como de nuevo nos damos cuenta que aun cuando la excitativa de justicia exista dentro de la legislación fiscal, no se puede tomar como un medio de ejecución de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por lo tanto la coercibilidad que se ha venido buscando no la tenemos tampoco con este recurso.

El 31 de diciembre del año 2000 se publico un decreto en el Diario Oficial de la federación en la que se adiciono al artículo 239 del Código Fiscal Federal la fracción cuarta con la que parecería que se aumenta la plena Jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ya que en esta se indica que las salas de dicho órgano jurisdiccional están facultadas para declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación así como declarar de la resolución impugnada; en otras palabras determina que el actor tiene derecho a que la autoridad realice una determinada conducta, a su favor, como podría ser un dar un hacer u omitir.

Para hacer más fuerte nuestro dicho es menester citar la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, la cual en su artículo 294 dispone la forma en como se puede impugnar un acto del Instituto, y a su vez de este numeral en comentario se desprende un reglamento que rige las bases y los lineamientos de cómo se procederá en este recurso.

Tomando en cuenta que estamos frente a un tribunal de anulación, vemos la imposibilidad que tiene para agotar favorablemente la impartición de justicia fiscal, es por esto que a consideración de un servidor en la materia fiscal sería muy conveniente que se legislara para que el Juicio Contencioso Administrativo del cual es parte nuestro ya multicitado Juicio de nulidad, existiese una reglamento (como el del recurso de inconformidad) que regule la forma de la ejecución de las sentencias que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ya que si recordamos un poco la queja solo ejecuta una de las clases de sentencia que puede emitir dicho tribunal, es decir que se creara un reglamento de ejecución de sentencias en base al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación.

3.7.- EL JUICIO DE AMPARO FISCAL

El objeto del presente tema, estriba en dar a conocer el único medio que existe para ejecutar las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para efectos de acreditar los extremos del presente tema, en primer lugar abordaremos algunos artículos de la Constitución Federal y de la Ley de Amparo, para definir como y cuando se utiliza dicho medio extraordinario de defensa.

Artículo 103 Constitucional:

Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Esto es, los Tribunales del Poder Judicial (Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito), son los entes facultados para conocer de toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad que lesionen o vulneren las garantías individuales de los contribuyentes.

Si bien es cierto que el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, no se encuentra dentro de la parte Dogmática, sino Orgánica, debemos recordar que es en el año de 1962 que el Poder Judicial determina que deben de remediarse los vicios constitucionales de una ley tributaria a través del Juicio de Garantías.

Como segundo punto debemos de analizar al artículo 158 que tutela el Juicio de Amparo Directo:

ARTICULO 158.- El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios

generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio.

Luego entonces, le corresponde conocer a los Tribunales Colegiados de Circuito del País, sobre cualquier sentencia que emane del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y esta haya sido dictada con desapego a aspectos constitucionales o de legalidad.

Ahora, el cuestionamiento es: ¿Cuál es el término legal para usar dicho medio extraordinario de defensa...?

Para aclararnos dicha incógnita, tenemos el artículo 21 de la Ley de Amparo, el cual estatuye:

ARTÍCULO 21.- El término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días. Dicho término se contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos.

Hasta aquí podemos señalar dos aspectos importantes:

- A. Que tratándose de actos ilegales o inconstitucionales, los contribuyentes tienen el legítimo derecho a defenderse;
- B. Que el Juicio de Amparo Directo, también es una herramienta extraordinaria de control a posteriori de los actos de autoridad.

Luego así para poder llevar a cabo una definición correcta del tema nos internaremos en la búsqueda de lo que se quiere estudiar, es decir, que si deseamos conceptualizar al Juicio de Amparo en materia Fiscal es necesario que como primer paso se establezca en que área deseamos ahondar.

Pero para el caso de estudio del presente nos basaremos en lo relacionado con el Juicio de Nulidad regulado por el título sexto del Código Fiscal de la Federación en lo concerniente al Juicio Contencioso Administrativo, en la inejecución de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro de este juicio.

Y es aquí donde encontramos la plena jurisdicción que le hace falta al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que aquel recurrente del Juicio de Nulidad que obtuvo una sentencia de este tribunal en cualquiera de sus modalidades, encuentre el cumplimiento de el fallo que se le dicto, dependiendo claro de el sentido este, y es por esto que solo se menciona al Juicio de Amparo de una manera muy empírica para únicamente confirmar de nueva cuenta que nuestro Juicio de Garantías que se desprende de los artículos 103 y 107 del a Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el único medio de ejecución de sentencias del Tribunal Fiscal.

CAPITULO IV

CONSIDERACIONES FINALES ACERCA DE LA INEFICACIA DE LA TRAMITACION Y EJECUCION DE LAS SENTENCIAS DEL JUICIO DE NULIDAD

Recordemos que en el primer capítulo de este trabajo, mencionamos de una manera muy breve como fue la integración de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de nuestro país, y que en sus inicios los asuntos administrativos eran resueltos por el Poder Judicial, no obstante con el paso de los años este sufrió diversas metamorfosis sustanciales que permitieron llegar al actual Juicio Contencioso que consagra nuestro ya muy citado Código Fiscal de la Federación en su Título sexto.

Ahora bien en los capítulos anteriores específicamente en el tercero, se hizo mención del Juicio de Nulidad como parte del Contencioso Administrativo, señalando algunas aseveraciones a mi juicio importantes y que son una causa manifiesta de la ineficacia del Juicio de Nulidad así como de las sentencias que dentro de este mismo se emiten, de los cuales deducimos que es de suma importancia, que se trabaje ya en una reforma de fondo y forma de nuestra legislación fiscal, con especial apego claro al título sexto, ahora bien es pertinente mencionar que para la opinión del autor de la presente tesis sería muy conveniente que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fuese apoyado por otro medio más por Poder Judicial de la Federación, aparte del Juicio de Garantías para la resolución de sus asuntos, es decir, para que así de esta manera se le dote al Tribunal Fiscal de la plena jurisdicción de la que se habló en el capítulo anterior, no solo para la resolución de sus asuntos, sino también para lograr la ejecución de sus propias sentencias.

Viéndolo desde este punto de vista para un servidor sería muy conveniente dicho cambio, no obstante para la mayoría de los juristas que se citaron es una verdadera aberración ya que de nueva cuenta estaríamos cayendo en los inicios del Contencioso Administrativo, y estaríamos dejando a un lado los grandes logros del Tribunal fiscal desde la década de los sesentas hasta la actualidad, pero por un momento pensemos como contribuyentes y por lo tanto como recurrentes del Juicio de Nulidad, claro así cambian las cosas, debido a que se lograría alcanzar de manera mas rápida el objetivo del derecho, la impartición de justicia, es claro este razonamiento, más aún no es de utilidad para los órganos del estado, pero el mismo poder Legislativo nos da pauta a esto y que como se señalo la Jurisprudencia del Poder Judicial Federal siempre tendrá un poder supremo sobre aquella que dicte el Tribunal Fiscal.

4.1.- SELECCIÓN DE INEFICACIAS DEL JUICIO DE NULIDAD

Realmente resultaría muy abrumador desenredar la madeja que trae consigo el Tribunal Fiscal de la Federación, en lo relativo a su falta de medios para cumplir con sus sentencias, y es por esto que en las siguientes líneas expondré los puntos que a mi muy particular punto de vista son los que merecerían un estudio a corto plazo por los integrantes del Legislativo Federal, y no solamente se acuerden del Código Fiscal cada año cuando se debe aprobar el presupuesto para el siguiente año fiscal:

- ✓ PRIMERO.- Uniformidad de los requisitos de forma que señala la parte Adjetiva del Código Fiscal con la parte sustantiva, para evitar que no sean contradictorios títulos, capítulos y artículos entre si tal como se hizo alusión en el capitulo tercero en lo concerniente a los excesos en los requisitos formales del Juicio Contencioso Administrativo y el Recurso Administrativo de Ejecución;

- ✓ SEGUNDO.- Una verdadera aplicación del artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que como máximo ordenamiento jurídico de nuestro país es la que establece las bases y los lineamientos de cómo se desenvolverán los ordenamientos que de ella emanen, o sea, que realmente sea clara y verdadera la concepción de proporcionalidad y equidad que se aplique a la materia fiscal, es decir que cada quien tenga lo que le corresponda y que se sea igual con los iguales y desigual con los desiguales, tal y como lo señala la Suprema corte de justicia de la Nación; y que esta equidad y proporcionalidad tributaria de la que hace gala el Tribunal Fiscal, desgraciadamente se vea empobrecida por los órganos de poder y por su propia legislación.

- ✓ TERCERO.- En cuanto al artículo 200 de nuestro Código Tributario Federal en donde de manera tajantemente se niega la Gestión de Negocios, la cual únicamente afecta al recurrente del juicio de Nulidad que en la mayoría de los casos es un particular lo único que se logra es que la concepción que se tiene acerca de la justicia fiscal cada día vaya mas en detrimento, y la palabra fisco cause un temor sin fundamento en las personas, lo cual hará más y más tediosos los trámites fiscales.

- ✓ CUARTO.- No podemos dejar de mencionar nuestro numeral 197 último párrafo, del mismo ordenamiento en comento en los puntos anteriores, es decir, la violación al Principio de Litis Cerrada dentro de nuestro Juicio de Anulación; mas aun cuando existen diversas jurisprudencias de la corte y del Tribunal Fiscal con respecto a este asunto, mismas que entre si son contradictorias, no se pueden dejar aun lado los principios generales del derecho; ahora bien el objetivo del presente trabajo es dar a conocer un panorama mas amplio con lo que respecta al Juicio de Nulidad y el utilizar este argumento serviría de mucho en la práctica contenciosa fiscal.

- ✓ QUINTO.- Es pertinente mencionar que la legislación fiscal de una manera muy tajante señala que solamente podrán incursionar en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal los Licenciados en Derecho, sin embargo creo que los compañeros Contadores merecen también que sean considerados para este hecho, ya que si bien nosotros Abogados conocemos de la A a la Z, nuestra Constitución, para ellos el Código Fiscal es su máximo, así que sería muy benéfico para nosotros y para ellos que se les permitiera la inclusión a este tipo de Juicios, y no solo como peritos como actualmente se hace, además que de esta manera reflejaríamos más los principios constitucionales del artículo 31 fracción IV.

- ✓ SEXTO.- Por último si bien es pertinente precisar que el Juicio Contencioso Administrativo, del cual se desprende nuestro Juicio de Nulidad, es de mucha utilidad para la solución de conflictos, es también una trampa procesal para el recurrente de este, ya que al momento de administrársele justicia podría obtener una respuesta favorable a sus pretensiones, pero si sucede lo contrario, tendrá que desembolsar grandes cantidades de dinero tanto para el fisco como para quien le asesora, y sería por esto otra causa manifiesta de la necesidad que existe de llevar a cabo una reforma al título sexto del ordenamiento Fiscal Federal, ya que si recordamos un poco la autoridad hace uso del gasto público a través de la unidad jurídica administrativa para su defensa en juicio y el particular tiene que sufragar por sí sus gastos.

- ✓ SEPTIMO.- Para un servidor el Título Sexto del Código Fiscal Federal tiene una gran importancia en la vida jurídica y económica de nuestro país, por lo cual debería tener un poco más de atención por parte de los integrantes del Legislativo Federal, a consideración de un servidor convendría establecerlo a parte, es decir, por que no dentro de la misma ley implantar un título en el que se establezcan los medios de ejecución de las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa.

- ✓ OCTAVO.- Mención aparte merece lo relativo a las pruebas que se presentan dentro de nuestro ya muy citado Juicio de Nulidad, ya que serán admisibles toda clase de pruebas, tales como la confesional, testimonial, pericial, documentos públicos y privados, fotografías, videos, inspecciones, y en general todas aquellas que señale el derecho; sin embargo existe una excepción a estas respecto a que no se puede dar la confesión de las autoridades por medio de absoluciones de posiciones y la petición de informes, salvo que estos se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades. Realmente en esto nuevamente nos damos cuenta de la falta de equidad procesal que existe dentro de nuestro juicio de nulidad, debido a que cuando nosotros iniciamos una demanda de nulidad se nos pide que hagamos mención de las autoridades de quien estamos reclamando el acto, más aún en la mayoría de estos procedimientos el recurrente nunca tiene un encuentro con dichas autoridades ya que estas son representadas por el órgano encargado de la defensa jurídica del tribunal, es decir, no existe igualdad dentro del procedimiento debido a que si determinada autoridad emite un acto es ella quien se encuentra obligada a responder de el.

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

Recapitulando el conjunto de hipótesis, ideas e investigaciones expuestas en el cuerpo del presente trabajo, me parece pertinente que podemos llegar a las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- A pesar de las críticas hechas por diversos doctrinarios, y por el autor de la presente tesis, dirigidas en contra de los recursos administrativos, es irrefutable su existencia legalmente reconocida así como doctrinaria, como un medio de protección otorgado a los particulares contra los actos de la Administración Pública en cualquiera de sus esferas de competencia;

SEGUNDA.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se creó como un órgano de jurisdicción especial, para el efecto de controlar la legalidad de las resoluciones emitidas por las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo y con autonomía de cualquier autoridad administrativa.

TERCERA.- Es oportuno señalar que lo concerniente a las pruebas que se presentan en el Juicio contencioso Administrativo es un clara falta de proporcionalidad y equidad procedimental, ya que si bien la representación de las autoridades que se da por la unidad jurídica del tribunal, apoya al pronto tramite de los juicios que se instauran en su contra, también es claro que va en detrimento del principio de certeza jurídica, ya que directamente quien pronunció el acto nunca hace presencia en el Tribunal y solo lo hace por medio de sus representantes y recordemos quien mejor puede saber del asunto sino quien le conoció desde un principio y emitió el acto que se impugna.

CUARTA.- Los requisitos formales que se establecen para actuar procedimentalmente dentro del Juicio de nulidad, como por ejemplo la firma a ruego, la prohibición de la gestión de negocios, tal y como se señaló, son excesivos ya sea dentro de la demanda o en el mismo procedimiento, por lo que se deben de optimizar, para cumplir con los principios de Justicia pronta y expedita, así como con el de proporcionalidad y equidad.

QUINTA.- Mención aparte merece la firma electrónica avanzada, que si bien es un adelanto tecnológico dentro de la legislación fiscal, podría quitarnos de encima muchas cargas y problemas futuros en lo relativo a un la falsificación de firmas y documentos, salvando en parte al Código Fiscal de violar mas garantías constitucionales, y se estaría siendo punta de lanza si se estableciera este medio también para presentar promociones dentro de un procedimiento.

SEXTA.- El Juicio Contencioso Administrativo, del que se desprende nuestro muy mencionado Juicio de Nulidad, se estableció como un medio de control jurisdiccional de los actos de la administración publica, mismo que por este hecho constituye el medio por el cual los administrados pueden lograr una defensa frente a los actos de la autoridad administrativa.

SEPTIMA.- Para el autor del presente trabajo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Tribunal de mera anulación, debido a que solamente cuenta con jurisdicción para dictar sus fallos, mas aun no cuenta con los medios coercitivos para hacer cumplir con sus determinaciones

OCTAVA.- No obstante que el Código Fiscal Federal, contempla el recurso de QUEJA, esta solamente sirve para retrasar mas el procedimiento, debido a que únicamente contempla uno de los tipos de sentencia que puede emitir el Tribunal Fiscal, ya que escudado en sus facultades discrecionales no logra cumplir con su cometido, que es dotar del plena jurisdicción al Tribunal Fiscal.

NOVENA.- Como claro ejemplo de la falta de plena jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tenemos que también contempla la figura de la excitativa de justicia, la cual no podemos confundir con la ejecución forzosa que contempla el Código de Procedimientos Civiles, ya que solamente sirve como Medio de coacción para dictar un fallo, más no para cumplirlo.

DECIMA.- Las resoluciones que dicta el Tribunal Fiscal, hacen caso omiso a lo dispuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual señala que el plazo para el cumplimiento es de cuatro meses, plazo que tampoco es contemplado en el Código Tributario Federal en detrimento de la garantía constitucional de seguridad jurídica .

DECIMA PRIMERA.- Para el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se requiere de plena jurisdicción para que sus resoluciones, tengan plena ejecución, por lo que resulta necesario establecer una limitante a la autoridad administrativa, con la finalidad de coaccionarle a cumplir con dichos fallos mediante una disposición establecida en el Código Fiscal de la Federación, así como se les establezca un plazo para este hecho.

DECIMA SEGUNDA.- Si bien es cierto que el ultimo párrafo del artículo 197 señala que se podrán hacer valer conceptos de impugnación que no hayan sido planteados en el recurso, se viola un principio general del derecho que es la litis Cerrada.

DECIMA TERCERA.- Salvo la opinión de quien guste de estudiar el presente trabajo, el Juicio de amparo Directo, es el único medio existente para hacer cumplir con las determinaciones que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir que dota a este Tribunal de la Plena Jurisdicción que se hablo en el desarrollo del presente, es decir, es el medio que existe para coaccionar a la autoridad fiscal a que cumpla con su encomienda que es la impartición de

justicia, y sabemos que esta no es solo dictar una sentencia, sino que se culmina con la ejecución de ella.

DECIMA CUARTA.- Tomando una parte de lo señalado en este apartado de conclusiones, una de las intenciones de el presente trabajo de investigación es demostrar la falta de imperium del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para la ejecución de sus sentencias, también sería pertinente señalar que sería muy benéfico establecer la figura de la ejecución forzosa dentro del Código Fiscal Federal, para apoyar esta tarea que es la impartición de justicia.

DECIMA QUINTA.- Tal y como se señalo en la introducción del presente trabajo el Juicio de Nulidad en materia fiscal es uno de los medios mas utilizados por el contribuyente para impugnar una resolución de autoridad administrativa, como lo plantea la Ley Fiscal Federal, sin embargo de las deficiencias que se señalaron o bien ineficacias al ser reformadas le darían al contribuyente el 100% de certeza jurídica para que el tribunal cumpla con el fin para el cual fue creado.

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

1. ARELLANO, García Carlos
"Practica forense del Juicio de Amparo"
Editorial Porrúa
México, año 1998.

2. ALB, Garrone José
"Diccionario Manual Jurídico"
Editorial ABELEDO-PERROT
Buenos Aires Argentina, año 1997.

3. BECERRA, Bautista José
"Teoría General del Proceso"
Editorial HARLA
México, año 1999.

4. BRISEÑO, Sierra Jesús
"Lineamientos elementales de Derecho"
Editorial Porrúa
México, año 1995.

5. CALVO, Moreno José Luis
"Los presupuestos procesales en el Juicio de Nulidad"
Editorial, Themis
México año 1999.

6. CARRASCO, Iriarte Hugo
"Derecho Fiscal Constitucional"
Editorial, OXFORD
México, año 1999.

7. CARRASCO, Iriarte Hugo
"Lecciones de Practica Contenciosa Administrativa"
Editorial, OXFORD
México, año 1997.

8. CARRASCO, Iriarte Hugo
"Amparo en Materia Fiscal"
Editorial, Textos Jurídicos Universitarios
México, año 2001.

9. CARRASCO, Iriarte Hugo
"Practica Contenciosa en Materia Fiscal"
Editorial, Textos Jurídicos Universitarios
México, año 2001.
10. CORTINA, Gutiérrez Alfonso
"Ensayos Jurídicos en Materia Tributaria"
Editorial, ISEF
México, año 1995.
11. DE PINA, Vara Rafael
"Diccionario de Derecho"
Editorial, Porrúa
México, año 2000.
12. DIEP, Diep Daniel
"La evolución del tributo"
Editorial, Porrúa
México, año 2003
13. DIEP, Diep Daniel
"Fiscalística"
Editorial, Porrúa
México, año 2003.
14. EZQUIVEL, Vázquez Gustavo A.
"La Prueba en el juicio Fiscal Federal"
Editorial, Porrúa
México, año 1998.
15. FERNANDEZ, Martines Refugio de Jesús
"Derecho Fiscal"
Editorial, Mc Graw Hill
México, año 2003.
16. GOMEZ, Lara Cipriano
"Teoría General del Proceso"
Editorial, HARLA
México, año 1996.
17. LUCERO, Espinosa Manuel
"Teoría y Practica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal Federal"
Editorial, Porrúa
México, año 1997.

18. LOMELI, Cerezo Margarita
"Derecho Fiscal Represivo"
Editorial, Porrúa
México, año 1999.
19. MARGAIN, Manautou Emilio
"Recurso Administrativo en México"
Editorial, Porrúa
México, año 1992.
20. MARGAIN, Manautou Emilio
"Introducción al estudio del Derecho Tributario"
Editorial, UNAM
México, año 1995.
21. MARTINEZ, Morales Rafael Ignacio
"Derecho Administrativo"
Editorial Textos Jurídicos Universitarios
México, año 2000.
22. PONCE DE LEÓN García Morís Carlos
"Elementos personales del derecho tributario administrativo"
Universidad Abierta
México, año 2003.
23. QUINTANA, Valtierra Jesús
"Derecho Tributario Mexicano"
Editorial, TRILLAS
México, año 1997.
24. REYES, Altamirano Roberto
"Diccionario de Términos Fiscales"
Editorial, TAXXX
México, año 1998.
25. RODRIGUEZ, Cepeda Bartolo Pablo
"Metodología Jurídica"
Editorial, Porrúa
México, año 2000
26. RODRIGUEZ, Lobato Raúl
"Derecho Fiscal"
Editorial, OXFORD
México, año 2002.

27. RODRIGUEZ, Pavón María Eugenia
"Las Reformas al Código Fiscal de la Federación"
Revista trimestral UAEP, no III
México, julio 2001.
28. SANCHEZ, Pichardo Alberto
"Los Medios de Impugnación en materia Administrativa"
Editorial, Porrúa
México, año 1997.
29. SANCHEZ, León Gregorio
"Derecho Fiscal Mexicano"
Editorial, OXFORD
México, año 2000.
30. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION
"La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación"
México, año 1993.
31. "Revistas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa"
Tercera época, Enero 1996- Enero 2002.
32. IUS, 2003
"Jurisprudencias y Tesis Aisladas 1917-2003"
Suprema Corte de justicia de la Nación
33. "Diccionario Jurídico Mexicano"
Editorial Porrúa- UNAM
México, 2001.
34. "Diccionario Jurídico 2000"
Desarrollo jurídico, copyright, 2000.
35. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"
Editorial, Porrúa
México, año 2004.
36. "Código Fiscal de la Federación"
Editorial, ISEF
México, año 2004.
37. "Ley de Amparo"
Editorial, ISEF
México, año 2004.

38. "Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa"

Editorial, ISEF

México, 2004.

39. "Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa"

Editorial, ISEF

México, año 2004.

LOS QUE NO PUEDEN OLVIDAR EL PASADO ESTÁN CONDENADOS A REPETIRLO