

ACA-T-3181



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

LA FUNCION JURISDICCIONAL EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL
TRIBUNAL FISCAL



TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:
JUAN JESUS FIGUEROA PLIEGO

M-00 28461



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.

A MIS PADRES CON CARINO Y
MI ETERNO AGRADECIMIENTO.

A MIS MAESTROS CON RESPETO.

LA FUNCION JURISDICCIONAL EN EL PODER EJECUTIVO
FEDERAL. TRIBUNAL FISCAL.

CAPITULO I.

ORIGEN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y SU DESARROLLO
EN LA LEGISLACION MEXICANA.

1. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.
 - 1.2 El Sistema Francés.
 - 1.3 El Sistema Angloamericano.
2. UBICACION EN LA LEGISLACION MEXICANA.
 - 2.1 1824 - 1831
 - 2.2 1840
 - 2.3 1843
 - 2.4 1853
 - 2.5 1857
 - 2.6 1917
 - 2.7 1929
 - 2.8 1936
 - 2.9 1938
 - 2.10 1968
 - 2.11 1983

14-0028461

CAPITULO II.

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

- 3.1 SUS CARACTERISTICAS
- 3.2 Organo Jurisdiccional
- 3.3 La Anulación y la Plena Jurisdicción
- 3.4 Ubicación del Tribunal Fiscal dentro del Derecho.

- 3.4.1. Ubicación del Tribunal dentro del Derecho Administrativo.
- 3.4.2. Ubicación del Tribunal dentro del Derecho Fiscal.

CAPITULO III.

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

- 4.1 NOCION.
- 4.2 Demanda.
- 4.3 Contestación.
- 4.4 Pruebas.
- 4.5 Audiencia.
- 4.6 Sentencia.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

C A P I T U L O I.

ORIGEN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y SU DESARROLLO EN LA LEGISLACION MEXICANA.

1. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El surgimiento del contencioso-administrativo es una necesidad para la defensa del particular frente a la Administración Pública; siendo de efectividad para el Derecho Administrativo. Esta jurisdicción ha tenido diversas acepcio-nes como la dada por el Licenciado Antonio Carrillo Flores, para el cual es "la contienda que nace por el obrar de la Administración Pública, tanto en su seno - mismo o fuera de ella".⁽¹⁾

"La materia contenciosa-administrativa está constituida por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos a agraviar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haberse infringido aquella, de algún modo la norma legal - que regula su actividad y a la vez protege tales derechos o intereses".⁽²⁾

Nacido a través del establecimiento del control jurisdiccional de los - actos de la Administración, este órgano, a decir del Licenciado Gabino Fraga, lo podemos definir desde dos puntos de vista: Formal y Material.

Desde el punto de vista formal, el contencioso-administrativo que se pre

(1) La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, México 1973.

(2) Argañarás, Manuel J. Tratado de lo Contencioso Administrativo. Ed. Tipográfica, Editora Argentina. Buenos Aires. 1955. Pág. 13.

cisa en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son Tribunales - Especiales, llamados Tribunales Administrativos. Desde el punto de vista material existe cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la administración, con motivo de un acto de este último.

Para nosotros, el contencioso-administrativo es el control jurisdiccional por medio del cual, el administrado o gobernado ocurre ante los tribunales administrativos en defensa de un derecho violado o desconocido por los actos emanados de la administración pública.

Para que exista la contienda administrativa, entre el particular y la administración pública, es necesario:

- La existencia previa de un acto administrativo que surja de la autoridad administrativa responsable.

Al acto administrativo se le puede conceptuar como la "decisión, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes o intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos".⁽³⁾

- Que el acto haya causado estado, es decir, que se hayan agotado los recursos administrativos establecidos por los ordenamientos legales correspondientes o bien, que contra dicho acto no proceda recurso alguno, lo cual le da el carácter de definitividad a dicho acto.

- Que con la ejecución del acto administrativo se viole o se desconozca un derecho.

Sólo pueden ser materia de lo contencioso-administrativo:

"Aquellas providencias que la administración dicha administrando, - por decirlo así: ésto es, aplicando las disposiciones vigentes cuya ejecución le está encomendada, a los casos concretos que se presentan".⁹⁴⁾

El poder discrecional lo hay "cuando en presencia de determinadas circunstancias de hecho, la autoridad administrativa tiene libertad de decidir-

(3) Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo II. Edit. Roque de Palma, Buenos Aires, 1955. Pág. 3.

(4) Argañarás, Manuel J. Ob. Cit., Pág. 14

se y de tomar tal o cual medida; o, en otros términos, cuando el derecho no le ha impuesto por anticipado un comportamiento a seguir". (5)

Para mayor claridad haremos referencia al objeto o materia de la jurisdicción de los actos de la autoridad administrativa en tres casos:

El de cláusula general, consistente en la elaboración de un principio, el cual declare procedente el contencioso o control jurisdiccional contra todos los actos de la autoridad administrativa o, contra las resoluciones administrativas, indicándose a su vez las cualidades que han de llevar esos actos o resoluciones. Indicación ésta que hará el reglamento, si el principio está en la Ley o si aquél consta en la Constitución.

El enumerativo, taxativo o limitativo, una vez emitidos los actos de la autoridad administrativa que conforman la materia procedente, es decir debidamente clasificados. Contra ellos, expresamente consignados en la Ley, es posible promover el contencioso referido.

El enumerativo-enunciativo, abre para el futuro la inscripción de todos aquellos actos de las autoridades administrativas.

En síntesis, para que se de origen al contencioso administrativo se requiere, que el acto administrativo sea violatorio de los derechos e intereses administrativos de los particulares o de la administración pública; además que dichos intereses o derechos sean legales previamente al acto violatorio en una norma de derecho administrativo; y por último, que el multicitado acto administrativo emane de una autoridad administrativa.

Para el conocimiento y resolución de ciertas materias administrativas se han creado órganos jurisdiccionales especializados apartándose un poco de las asignaciones de los tribunales del orden común; es así, como en torno del contencioso administrativo, dos son sus sistemas jurídicos: el Francés o Administrativo y el Anglosajón o Judicial.

1.2. Sistema Francés.

Con la reunión del Constituyente en el año de 1790, se da nacimiento

(5) Argañarás, Manuel J. Ob. Cit., Pág. 16.

al sistema contencioso administrativo Francés, en base a dos postulados de ahí emanados:

a) Prohibición para los tribunales de inmiscuirse en las funciones propias de la administración activa, como ocurría en el régimen antiguo.

b) La prohibición para los tribunales judiciales de ejercer la jurisdicción contenciosa-administrativa, es decir, los tribunales ubicados en el poder judicial tendría el impedimento de ejercer su función jurisdiccional sobre controversias suscitadas por actos u omisiones de la Administración Pública.

En este constituyente se hizo una división entre las autoridades judiciales y las administrativas al prohibir a las primeras el entrometerse en los asuntos de la administración activa, como ya hemos mencionado ya que las autoridades judiciales se deben de encargar de los asuntos del orden común que se presentan entre los particulares, de lo contrario se violaría la separación de "poderes" (funciones) del estado; si a éstas autoridades judiciales se les otorga el contencioso-administrativo, implicaría, según el constituyente, someter al dominio del poder judicial, el dominio del poder administrativo.

Caracteriza al Consejo de Estado Francés:

a) La separación de la Jurisdicción contenciosa-administrativa de la Jurisdicción ordinaria.

b) Separación e independencia de la jurisdicción contenciosa-administrativa de la administración activa.

En un principio funcionaron en Francia el Consejo de Estado y el Consejo de Prefectura; al Consejo de Estado se le dió una jurisdicción retenida, que en un principio funcionó con la impartición de justicia por los jueces civiles a nombre del rey, esto era que las resoluciones dictadas por esos funcionarios, estaban supeditadas a la aprobación del soberano.

Justicia Delegada.- Aparecieron múltiples decretos, leyes para estatuir un procedimiento que fuera una garantía de justicia, es así, como -

se estableció, el 4 de noviembre de 1848 que los conflictos serían resueltos por un tribunal especial integrado por miembros del Consejo de Estado y de la Corte de Casación en igual número, electos por sus colegas.

Se cuenta ya con un tribunal cuyas resoluciones son imparciales, ya que es independiente, haciendo el contencioso una jurisdicción delegada.

Dentro de este sistema (contencioso-administrativo) Francés, operan los siguientes recursos, que son:

- a) De Plena Jurisdicción;
- b) Por exceso de poder o de anulación;
- c) De interpretación;
- d) De reposición.

Los dos últimos recursos son de poca aplicación. En el de plena jurisdicción se lesiona un derecho individual o situación jurídica subjetiva, debe hacerse referencia a la violación (subjetiva) determinada del administrado.

El recurso de anulación es procedente cuando se trata de la violación de una ley o situación jurídica general (objetiva) cuando se invoque la anulación, bastará con mencionar la violación de una regla de Derecho.

El de interpretación se refiere a la claridad del texto de la Norma; y, el de reposición consiste en la integración del Procedimiento Administrativo que debe requerir un acto jurídico.

Actualmente el sistema jurídico contencioso-administrativo se ejerce a través de órganos administrativos como lo es el Consejo de Estado y - Tribunales Departamentales ejerciendo la justicia delegada. (6)

1.3 Sistema Angloamericano.

Esta doctrina consiste en que el sistema de juicio entre los particulares y la autoridad administrativa se desarrolla ante los órganos jurisdic

(6) Vedel Georges, Derecho Administrativo, Traducción de la Sexta Edición Francesa por Juan Rincón Jurado. S/Nº de Edición. Biblioteca Jurídica Aguilar, S. A. España 1980.

cionales, es decir, el control jurídico se lleva a cabo por el Poder Judicial, ya que de esta manera la división de poderes no sufre alteración alguna, respetándose de esta manera dicha división. (7)

En relación a este sistema, podemos hacer la siguiente observación: que el poder judicial no debe de juzgar los actos de otro poder ya que éste constituiría una superioridad y no igualdad de un poder frente a los otros, rompiendo así el equilibrio de los tres poderes.

Este sistema angloamericano es inverso al Francés, no practica el principio de la separación de jurisdicciones arrojándose el contencioso-administrativo los miembros (jueces) del poder judicial. Este sistema tanto en Inglaterra como en los E.E.U.U., es el que rige.

2. UBICACION EN LA LEGISLACION MEXICANA.

Desde la época colonial hasta las bases Constitucionales del año 1822 - se tenía conocimiento de la materia contenciosa-administrativa. En el proyecto de Constitución llamado Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, bien se puede hablar del contencioso-administrativo para los funcionarios del ejecutivo una Ley de responsabilidad para tales funcionarios. (8)

2.1 En la Constitución de 1824-31 contencioso-administrativo es conocido como exclusiva competencia judicial, siendo absorbido por el contencioso civil. El desarrollo de esta materia a través de su historia abarcó con las Siete Leyes Centralistas (1836) el contencioso-administrativo y el fiscal; el primero al expresar la ley quinta de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, al competerle las disputas judiciales suscitadas sobre contratos y negociaciones celebrados por el Supremo Gobierno o por su orden express. En el contencioso fiscal a la orden de que el Poder Judicial de la Federación - se ejercería por los tribunales de Hacienda, de los Departamentos y por ende la Suprema Corte de Justicia.

2.2 En el proyecto de Reforma Centralista fue adicionado el contencioso-

(7) Rabasa Emilio. El Sistema Angloamericano. Ed. Porrúa.

(8) Tena Ramírez. Leyes Fundamentales.

fiscal 1840 en el cual se sistematizaría la hacienda pública por una ley, organizándose un Tribunal de revisión de cuentas con arreglo económico y - contencioso.

2.3 En las Bases Orgánicas de 1843 el contencioso-administrativo siguió su evolución entregándose su competencia a la Corte Suprema de Justicia; - ya que ésta conoció de los recursos que eran promovidos por un departamen- to en contra de otro; o de éste contra un particular o viceversa, con la - salvedad de que se tratase de un juicio contencioso.

2.4 En 1853 tenemos del contencioso-administrativo, su antecedente na- cional, ley debida a Don Teodosio Lares, que da una clasificación de las - controversias contenciosas en cuanto a las obras y ajustes públicos, tenien- do además conocimiento sobre pensiones, jubilaciones, recaudaciones, etc. Se pone en práctica el procedimiento administrativo; y el régimen conten- cioso-administrativo le es entregado para su conocimiento al Consejo de Es- tado cuerpo que se crea con el fin de conocer y resolver las pugnas entre la administración y sus gobernados. Tribunal Administrativo de Justicia - retenida (sistema francés), puesto que no se contempla la posibilidad de que no sea la administración activa la que decida sobre el contencioso. Es de notarse que el régimen judicialista por vez primera dentro del desarro- llo de la materia que nos ocupa no intervenía en dichos asuntos (contencio- so-administrativo).

No se contempla la posibilidad de crear un órgano jurisdiccional con - propia jurisdicción e independencia para el conocimiento de los asuntos ad- ministrativos y contenciosos.

2.5 Se consideró en la Constitución de 1857, que la creación del conten- cioso-administrativo en México era anticonstitucional, ya que sus bases le- gales no se apegaban a lo establecido por nuestra Constitución. Igualmen- te se pensó que esta instauración violaba el principio de la División de - Poderes, que la administración invadía las facultades del Poder Judicial - ya que era el único órgano jurisdiccional para conocer de lo contencioso- administrativo.

2.6 En la Constitución del año 1917 el contencioso-administrativo es de competencia de los Tribunales Federales, aparejado a la Suprema Corte de Justicia por medio del recurso de Súplica y el Juicio de Amparo. Una vez derogado el recurso de Súplica se crea la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dando competencia a los Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito entre otros de la Legalidad y Subsistencia de los actos y procedimientos administrativos.

"Es de verse que ni en los ensayos Constitucionales que tuvieron verificativo en los años 1853-1857 en su Constitución ni anteriormente, ni la de 1917 en su contenido no se contempla la posibilidad de colocar fuera del Poder Judicial, un órgano jurisdiccional para dirimir contiendas entre particulares y autoridades administrativas. Lo Contencioso-Administrativo requería para su contienda de una jurisdicción propia".⁽⁹⁾

Al desarrollo del Contencioso-Administrativo en nuestro país surge el Contencioso Fiscal y a la separación que se hizo de las funciones administrativas y contenciosas, formándose un "Tribunal" Administrativo (Jurado de Penas Fiscales), encargado de revisar a petición de la parte agraviada la ilegalidad de las resoluciones por las cuales se imponían multas por infracciones a las Leyes Fiscales Federales.

2.7 En 1929 se elaboró un anteproyecto de Código Fiscal de la Federación a cargo del Departamento Técnico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin llegar a prosperar; es de verse la evolución que fue adquiriendo el Derecho Fiscal Mexicano.

Por lo anteriormente enunciado: "Era clara la necesidad de un cuerpo de leyes, de un Código, el cual contuviera disposiciones legales en materia de administración fiscal".⁽¹⁰⁾

2.8 Es así como a la necesidad de crear un organismo independiente y con autonomía propia para dictar sus fallos, se crea por medio de la Ley de Justicia Fiscal, el Tribunal Fiscal de la Federación, el 28 de Agosto de 1936, - la cual empezó a regir el 1º de Enero de 1937. Dicho Tribunal actúa en representación del ejecutivo por delegación de facultades que le otorga con ple-

(9) Heduán Virués, Dolores. Las Funciones Jurisdiccionales del Tribunal Fiscal de la Federación. CECSA Méx. 1961. Op. Cit. Pág. 45

(10) López Velarde, Guillermo. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación Enero-Marzo de 1956. Pág. 173.

na autonomía para dictar sus fallos.

Ya en la iniciativa de la Ley de Justicia Fiscal, el Secretario de Hacienda expuso su criterio acerca de la creación del Tribunal en los siguientes términos:

"Para terminar, quiere el Ejecutivo exponer de manera precisa que su intento, al promulgar esta ley, es el de que tome movimiento y se desenvuelva un órgano que prestigie en México una institución como la de la justicia administrativa, a la que tanto deben otros países en punto a la creación del derecho que regula los servicios públicos. Es por ello que no es su propósito ni reglamentar la ley, pues ella misma prevé que será el Pleno quien dicte las normas de carácter accesorio y secundario que demande el despacho y la organización administrativa del Tribunal, ni modificarlo en plazo breve, como es frecuente tener que hacerlo, tratándose de leyes que organicen vicios hacendarios, pues desea que en todo las deficiencias que presente, sean subsanadas con la jurisprudencia del propio tribunal que es de esperarse se construye alrededor de principios uniformes, capaces de integrar un sistema de manera que en el futuro venga a substituir, con ventaja, a las disposiciones administrativas que actualmente está obligado a dar el propio Poder Ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo a las actividades fiscales, tan íntimamente ligadas con la vida del Estado y con la posibilidad de éste para hacer frente a las necesidades colectivas, cuya satisfacción tiene encomendada".

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se fundó y motivó la creación de dicho órgano jurisdiccional de la siguiente manera:

"En cuanto al problema de la validez constitucional de la ley que crea un tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien, como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales administrativos independientes en absoluto, esto es con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción, ya apuntada, a los tribunales en vías de amparo, nada se opone, en cambio, a la creación de tribu-

nales administrativos que, aunque independientes de la administración, no lo sean, del Poder Judicial".

"Por lo demás, es inegable que la jurisprudencia mexicana, a partir sobre todo de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales, y en general todas las leyes, pueden conceder un recurso o medio de defensa para el particular perjudicado, cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la autoridad judicial y, naturalmente, en un procedimiento diverso al juicio de amparo. Mas aún, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ni siquiera ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralela respecto del juicio de amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquel constituye un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías. Esta tésis de la Corte no solamente ha sancionado los recursos propiamente administrativos (el de oposición ante la propia autoridad, llamado entre nosotros de "reconsideración", y el jerárquico), sino también los procedimientos jurisdiccionales: la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, el Jurado de Infracciones Fiscales, y el Jurado de Revisión del Departamento de Distrito (para no citar sino unos cuantos ejemplos típicos). Han podido funcionar sin que en ningún momento la Suprema Corte haya objetado su constitucionalidad".

2.9 El Tribunal Fiscal con su implantación dentro de nuestro sistema jurídico, se tuvo que enfrentar a varios problemas, siendo el principal la invasión de la competencia atribuída al Poder Judicial al mencionarse que el tribunal dictaría sus fallos en representación del ejecutivo; ya que, desde el punto de vista de nuestra Carta Magna, el Poder Ejecutivo no tiene facultad de juzgar. Dicha objeción fue desechada ya que el Estado tiene libertad de crear un Tribunal Administrativo para el conocimiento y fallo de las controversias que se presenten entre el fisco (estado) y causantes (particulares) a condición de que éstos tengan defensa presentando sus pruebas y alegaciones, sin caer en el perjuicio de que los fallos del Tribunal queden bajo el control del Poder Judicial.

El fundamento Constitucional de dicho órgano jurisdiccional es el artí

culo 104, Fracción I. Por lo que nos referiremos a la posición doctrinaria de la existencia del Tribunal de la Federación que es la de Francisco Mariscal, para el cual: el establecimiento del Tribunal Administrativo (tribunal fiscal) requería la reglamentación del Artículo 104 Constitucional, por lo que nace el Código Fiscal de la Federación de 1938, y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

El Tribunal Fiscal de la Federación tendrá a su cargo, para su conocimiento dos fases: la oficiosa y la contenciosa. La primera se inicia con la inconformidad de las partes a la resolución que la autoridad dicta y si ésta admite recursos administrativos, cuando éstos hayan quedado resueltos. Procediendo a su iniciación con la notificación que haga la autoridad de la obligación que exige. Y la segunda cuando la autoridad dicte su resolución definitiva es decir, que se hayan agotado todos los recursos establecidos por la ley, procediéndose al inicio del juicio contencioso con la interposición de la demanda.

2.10 A la reforma que sufrió el artículo 104, Fracción I de la Constitución, al Tribunal Fiscal se le consideró como un Tribunal Administrativo, posteriormente se le reconoció como un Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, dotado de Plena Autonomía, a razón de la última reforma hecha al mismo precepto constitucional en 1968, que a la letra dice:

"Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:
I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellos, a elección del actor, los Jueces y Tribunales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. - Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato al juez que conozca del asunto en primer grado. Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo Contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir controversias que se susciten entre la Administra-

ción Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo directo, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeto a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo....."

Es de concluir que el Tribunal Fiscal de la Federación al ser creado no significa otra cosa, sino que en materia tributaria se abandona, por inconvniente, una mera posibilidad de intervención de la autoridad judicial. (11)

2.11 Por fin en el año de 1983 entró en vigencia el actual Código Fiscal de la Federación, que después de haberse publicado en Diciembre de 1981, para entrar en vigor en el año 1982, pero fué suspendido a causa de sufrir algunas modificaciones y reformas.

(11) Hedúan Virúes, Dolores. Ob. Cit. Pág. 49.

C A P I T U L O I I

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

3.1 SUS CARACTERISTICAS.

El Tribunal Fiscal de la Federación tiene las siguientes características:

a).- Es un Tribunal Administrativo, colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo, sin sujeción a la dependencia de las autoridades que forman ese poder, sino que actúa por delegación de facultades que la Ley le otorga, fallando en representación del Poder Ejecutivo.

Se propuso con su establecimiento mantener la división de poderes y el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal. Su fundamento legal se encuentra establecido en el Artículo 104, Fracción I de nuestra Constitución. Creado por una Ley Federal, con la denominación y reconocimiento de un Tribunal Administrativo, dotado de una plena autonomía para dictar sus fallos.

b).- Es un Tribunal de Derecho. Resuelve controversias producidas entre las partes, conforme al ordenamiento legal correspondiente.

Lo anterior se puede apreciar en el Código Fiscal de la Federación - que en su Artículo 208, Fracción IV dispone:

"La demanda deberá indicar: IV. Los hechos que den motivo a la demanda". El artículo 213 Fracción III del mismo ordenamiento dice: el demandado en su contestación expresará: III.-"Se referirá concretamente

te a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso". Por otra parte el Artículo 237 dice que las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

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

"Tribunal Fiscal de la Federación.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal de derecho y por lo tanto, para decidir una cuestión - que se comete a su conocimiento, no precisa que se invoque en la demanda respectiva el precepto legal que se estime aplicable, si de los hechos aducidos en dicha demanda se infiere cual es el dispositivo legal que rige tales hechos; pues en tal evento, tiene la obligación de decidir aquella cuestión conforme al derecho aplicable". (12)

c).- Es un Tribunal de Justicia Delegada y no de Justicia Retenida. En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se manifestó que:

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

De lo anterior deducimos que el legislador confundió la autonomía orgánica con la autonomía para decidir las controversias que se someten a la decisión del Tribunal.

d).- Es de competencia limitada de acuerdo con las disposiciones legales, esto es, acorde a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, como más adelante se menciona.

(12) Amparo 3653/958, citado por Martínez López, Derecho Fiscal Mexicano. Pág. 283.

Tiene competencia para resolver sobre los conflictos que se le presenten al respecto: "Como organismo estatal tiene una competencia restringida que deriva principalmente de la Ley sin que sea admisible que ejerza competencia alguna no prevista por la única fuente de la que puede derivarse y que es la legislación positiva". (13)

e) Corresponde al Tribunal, lo que la Doctrina conoce como "contencioso de anulación" o de ilegitimidad. Sometiéndose a la jurisdicción del Tribunal organos del Estado y no al Estado mismo, considerado como persona jurídica, como entidad política. Tiene por objeto el estudio de la legalidad del acto administrativo que se le lleva a decisión. En este sentido agregamos lo expuesto por Alcalá Zamora y Castillo, transcrito por Serra Rojas: "fuera de esa orbita, la administración pública conserva sus facultades propias y los tribunales federales y concretamente la Suprema Corte de Justicia su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación se aparte". (14)

Establece la Ley adjetiva, Art. 239 Fracc. I, II y III, "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" por otra parte, carece de facultades para hacer cumplir sus resoluciones teniendo que acudir el particular afectado con una resolución administrativa al juicio de amparo para hacer cumplir a la autoridad la sentencia del tribunal, dentro del cual se examinará y discutirá la posibilidad material y jurídica de la ejecución.

3.2. ORGANO JURISDICCIONAL.

El procedimiento que se lleva a cabo ante el Tribunal Fiscal de la Fede

(13) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Vol. II. Pág. 638, Edit. Porrúa, S. A. 1981.

(14) Ob. Cit., Pág. 639

ración es prácticamente el de un juicio de anulación, la cual se confirma en el texto de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, que dice, en su parte relativa: "El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación..... El tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos.....".

Para mejor comprensión de lo anterior debemos recordar la distinción entre el contencioso de anulación, del contencioso de plena jurisdicción:

Desde el punto de vista de la decisión contenida en el acto jurisdiccional se obtiene esta otra distinción material que consiste en dividir el contencioso administrativo en contencioso de anulación, que culmina en la anulación del acto administrativo, y en contencioso de Plena Jurisdicción, que además del poder de anulación supone un poder de reforma o de substitución del acto; por otra parte, podemos ver que conforme al Artículo 105 de la Constitución, la Suprema Corte de Justicia es competente para conocer, en su instancia, de los juicios en que la Federación sea parte; de donde es claro que el Tribunal Fiscal no es un tribunal de plena jurisdicción, ya que si lo fuera tendría que someter a su jurisdicción, no al órgano sino a la propia administración pública, esto es, a la Federación, y sería un tribunal anticonstitucional.

Las funciones del contencioso de anulación se concentran en la de manifestar la legitimidad o ilegitimidad de actos o procedimientos presentados ante éste órgano jurisdiccional, tal como lo manifiesta en su parte conducente el Artículo 239, Fracción III, "La sentencia definitiva podrá:

.....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.....".

En tanto que el contencioso de Plena Jurisdicción implica el conocimiento por un juez de una situación creada al ejecutarse una operación administrativa, que además del poder de anulación, supone un poder de modificación, reforma o de substitución del acto o procedimiento impugnado.

3.3 LA ANULACION Y LA PLENA JURISDICCION.

El Licenciado Margain Manautou cita las características esenciales y, por ende, las diferencias existentes entre un Tribunal de Anulación y un Tribunal de Plena Jurisdicción, que son: (15)

a).- El primero, al nulificar un acto, no puede "dar instrucciones a la administración sobre el contenido de un nuevo acto, ni menos aún dictarlo"; el segundo, no sólo se limita a nulificar la resolución, sino que está autorizado para "reglamentar las consecuencias de su decisión".

b).- Ante el primero se impugna "una resolución ejecutoria" definitiva por lo que los asuntos de ejecución de contratos administrativos están excluidos del exceso de poder; ante el segundo, aún cuando se pueda impugnar en algunos una decisión ejecutoria, el juicio va más allá del objeto limitado de una declaración de nulidad, es toda una "operación administrativa" la que en su conjunto va a ser examinada. Por ello ha sido tradicional que una contienda sobre la aplicación de un contrato administrativo - (no de derecho privado celebrado por la administración) se ventile y decida en el contencioso de plena jurisdicción.

c).- En el primero, "Las cuatro causas de nulidad son variantes de la ilegalidad"; en el segundo "no sólo los aspectos externos de la legalidad son materia del contencioso pleno. También los hechos individualizados de los que pudiera derivar un juicio de ilicitud, son el objeto del estudio del caso sometido a la plena jurisdicción".

d).- En el primero, el juicio es objetivo "porque en él se examina la conformidad de un acto con las disposiciones de la ley; en el segundo, el juicio es subjetivo, en el que el actor reclama una ventaja personal". En cuanto a lo expuesto anteriormente queremos hacer notar que el tribunal de anulación cuando emite su resolución nulificando la resolución combatida - indica a la administración en que sentido debe de dictar una nueva a bien en qué forma deben de dar cumplimiento a la misma.

(15) Margain Manautou, Emilio. De lo contencioso Administrativo de Anulación o de ilegitimidad. Tercera Edición, San Luis Potosí, S.L.P., Méx. Edit. Universitaria Potosina. 1980. Pág. 225.

Se han establecido en nuestro sistema jurídico diferencias en lo que se refiere al contencioso de anulación y de plena jurisdicción, destacando en su caso las siguientes:

a).- En el Primero se alega violación del derecho subjetivo o de garantía contitucional; en el segundo violación a la Ley.

En este caso cabe agregar que el particular afectado con un acto emanado de la administración pública ocurre en juicio de amparo alegando un interés personal o por violación a las garantías individuales que para tal efecto se encuentran establecidas por nuestra carta magna; en cambio en el tribunal de anulación, se persigue un fin objetivo ya que lo que se está impugnando es una violación a la disposición legal aplicada a un caso concreto en este caso, una resolución dictada por una autoridad.

b).- El primero tiene medios para hacer cumplir sus sentencias, el segundo, no cuenta con esos recursos o medios, una vez que la sala ha dictado su sentencia y declara que la misma ha causado ejecutoria indica a las autoridades señaladas como responsables el término con que cuentan para que den cumplimiento al fallo con apercibimiento que de no cumplir con la misma se les aplicará las medidas de apremio establecidas por la ley; en cuanto al de anulación el particular tiene que acudir a los tribunales del Poder Judicial, esto por medio del juicio de amparo, para que los mismos requieran a las autoridades para que den cumplimiento a la sentencia dictada por el órgano en mención.

c).- En el primero, el efecto de la sentencia es interpartes; en el segundo, el efecto de la sentencia es general o sea Erga Omnes, esto quiere decir que los efectos que produce la resolución pronunciada por el Juzgado de Distrito solamente surte sus efectos por lo que respecta a las autoridades señaladas como responsables, no así en el de anulación ya que aunque el actor no señale como responsables a un determinado órgano de la administración pública la sentencia surte efectos aún en contra de aquellas autoridades no señaladas como partes.

El contencioso de anulación se lleva ante los tribunales administrativos por medio de un recurso, que Alcalá Zamora y Castillo le llama juicio

por exceso de poder o desvío de poder.

El recurso por exceso de poder es la acción por la que una persona que - tenga un interés, puede provocar la anulación de una decisión ejecutoria por un juez administrativo, por razón de la ilegalidad de esta decisión.

Características del recurso por exceso de poder:

1.- Es un recurso de anulación, el acto impugnado puede nulificarse en todo o en parte, pero no es posible al tribunal dar instrucciones a la admnistración sobre el contenido de un nuevo acto ni menos aún dictarlo;

2.- Su objeto es la impugnación de una resolución ejecutoria;

3.- Las cuatro causas de nulidad son sólo variantes de la ilegalidad; exceso de poder e ilegalidad son conceptos intercambiables, reduciéndose - esos cuatro conceptos de nulidad en dos proposiciones:

a).- Por exceso de poder debe anularse toda decisión ejecutoria ilegal;

b).- Sólo a causa de su ilegalidad puede anularse una decisión ejecutoria, por exceso de poder.

Las causales de nulidad establecidas en el Artículo 238 del Código Fiscal, es de observarse que son idénticas a las admitidas por la legislación Francesa para el juicio por exceso de poder; y que son:

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

II.- Omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes, inclusive por la ausencia de motivación o fundamentación, en su caso.

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

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

V.- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de faculta

des discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades.

Para Waline, el contencioso de Plena Jurisdicción tiene todas las facultades habituales de un juez, pudiendo por consiguiente "pronunciar la anulación de una decisión administrativa o en ciertos casos reformarla, o dictar una condenación pecuniaria contra la administración, encontrando los elementos de su decisión no sólo en la Ley que es examinada al compararla con el acto o con la actuación que le han sido referidos para ver si existe violación de la ley, sino saber si una obligación contractual ha sido desconocida o ejecutada". Además se deberá investigar "si hay culpa cuasi delictiva o si está en el caso de responsabilidad sin culpa". Por consiguiente "tiene todas las facultades de un juez".⁽¹⁶⁾

En cambio, nos hace referencia el autor citado que en el contencioso administrativo de anulación o ilegitimidad "el tribunal no tiene todas las facultades habituales de un juez; no puede más que pronunciar la anulación del acto que se le ha sometido, pero sin poder reformarlo, es decir, modificarlo; no puede más que mantener el acto si desecha el recurso o anularlo y sobre todo no puede pronunciar una condenación pecuniaria". Adicionando que, en cuanto a sus facultades de investigación, el juez de anulación tampoco tiene "todos los poderes habituales de un juez" limitándose a investigar si el acto sometido está de acuerdo o es contrario a la Ley o tal vez excepcionalmente en ciertos casos a lo que se ha propuesto llamar la moralidad administrativa. Pero el juez de anulación no puede investigar si el acto que se le ha sometido fue tomado en violación a una obligación contractual; tal investigación sólo puede hacerse en el contencioso de plena jurisdicción. Este contencioso de anulación es en suma aquél en el que se atacan los actos del poder público. No puede comparársele a ninguna acción de derecho privado.

Las resoluciones del contencioso de anulación se confirman en dos aspectos: uno es el reconocimiento de la legalidad de un acto impugnado por el o los que hayan resultado agraviados por dicho acto; y el otro la declaración de la nulidad del acto o procedimiento. Ya que se somete a su jurisdicción

(16) Cortina Gutiérrez, Alfonso. El control jurisdiccional administrativo de la Legalidad y de la Facultad Discriminal. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. número extraordinario, Noviembre 1965.

a órganos del Estado y no al Estado como persona jurídica, sin poder de ejecución.

En cambio, en las resoluciones de Plena Jurisdicción no solamente se centra en declarar la nulidad sino que por tener todos los poderes habituales de un juez, puede modificarla o sustituirla por otra.

Margain Manatou cita dos características que no dejan lugar a duda acerca de que el órgano que nos ocupa es de anulación: (17)

a).- Este órgano jurisdiccional no puede ejecutar sus propias decisiones, si la autoridad administrativa no cumple con lo resuelto por dicho órgano, el actor debe de ocurrir ante el tribunal de plena jurisdicción para obtener de éste órgano el mandato de exigibilidad o de cumplimiento de la sentencia emitida por el tribunal fiscal, potestad ejercitable dentro de la jurisdicción extraordinaria por la vía del amparo.

b).- Ante el Tribunal Fiscal el juicio es de ilegitimidad, o sea, violación de la ley con la resolución emitida; en cambio, ante el Tribunal de Plena Jurisdicción en Materia Administrativa, o sean los Juzgados de Distrito, el juicio es de violación de los derechos subjetivos, el actor reclama una ventaja personal o de garantías individuales.

Finalmente, podemos estimar que este órgano jurisdiccional, Tribunal Fiscal de la Federación, es de Nulidad, ya que dictará tan sólo fallos anulatorios y en ocasiones manifestará la forma en que se deba dictar nueva resolución.

El que el Tribunal Fiscal de Anulación tenga algunas características de plena jurisdicción, no va en detrimento de éste sino al contrario, permite que nuestro régimen jurídico se vaya acrecentando para la impartición de una mejor "Justicia Expedita" administrativa que tutele la defensa de los particulares perjudicados por los actos de la Administración Pública, ya que las funciones de un tribunal administrativo no se deben de restringir al mero acto de anulación, sino que debe de hacer respetar sus decisiones frente a la autoridad administrativa para que repare el acto violado al par

(17) Margain Manatou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de ilegitimidad. Tercera Edición. San Luis Potosí, S.L. P. Mex. Edit. Universitaria Potosina. 1980. Pag. 230.

ticular.

3.4 UBICACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION DENTRO DEL DERECHO.

Podemos ubicar al Tribunal Fiscal de la Federación dentro de dos Derechos: Administrativo y Fiscal.

3.4.1 Ubicación del Tribunal dentro del Derecho Administrativo.

El derecho administrativo surge a consecuencia de la necesidad de regular las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, esto es, entre la Administración Pública y los particulares.

La actividad del Estado está íntimamente ligada con el de sus propios fines. Los fines del Estado son de naturaleza universal y particular. El primero es la consecución del bien común y la protección de la persona humana; el segundo, es múltiple con variación indefinida, según sea la posición geográfica, el momento histórico y las necesidades de los hombres de cada país. El conjunto de los bienes del Estado está subordinado a la realización del bien común y a la protección legal de la persona, así como al cumplimiento de los fines particulares de ambos, esto es, del Estado y de la persona conjuntamente.

De ahí que, al conjunto de actividades que el Estado realiza para alcanzar sus fines toma el nombre de atribución.

Las atribuciones que a través del tiempo se han venido asignando al Estado se pueden agrupar en las siguientes categorías:

a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público;

b) Atribuciones para crear servicios públicos;

c) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares;

d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida eco

nómica, cultural y asistencial del país.

Por ende las atribuciones del Estado se encuentran vinculadas con las relaciones que en un momento guarda éste con los particulares. En consecuencia se ha asignado por la doctrina las atribuciones que el Estado guarda respecto de los particulares, de la siguiente manera:

a) Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada. Esto en cuanto a la necesidad de la regulación por parte del Estado, ya que los intereses individuales deben ser considerados y coordinados con el fin de mantener el orden jurídico.

b) Atribuciones del Estado de fomentar, limitar y vigilar la actividad privada.

De estos dos incisos consideramos que uno de los propósitos del Estado es regular y coordinar la actividad de los particulares.

c) Atribuciones del Estado para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva, como lo es un servicio público.

La actividad administrativa del Estado debe estar regulada por la Ley cuyo conjunto conforma el derecho administrativo. Siendo materia de éste los siguientes:

- a) La organización del Poder Ejecutivo.
- b) El funcionamiento de dicho poder;
- c) Los medios patrimoniales y financieros, necesarios para el sostenimiento y buena marcha de la administración pública;
- d) Las relaciones entre la administración y los particulares.

El Tribunal Fiscal tiene conocimiento del Derecho Administrativo a través de los recursos administrativos que el particular en su inconformidad, por la resolución emitida por el órgano administrativo, interpone ante la misma autoridad de la que emanó el acto, para que ésta se concrete a confirmar, revisar o modificar su propio acto. Si el recurso administrativo no

resulta un medio suficiente de protección a los derechos del administrado - frente a la actividad de la autoridad del poder público, es necesario que so bre éste se ejerza un control de carácter jurisdiccional.

La necesidad de ese control jurisdiccional ha dado lugar al nacimiento de la constitución del contencioso-administrativo cuya máxima manifestación en nuestro país ha sido y es el Tribunal Fiscal de la Federación.

En el contencioso-administrativo quedan comprendidos los recursos juris dccionales hechos valer ante autoridades jurisdiccionales del órden adminis trativo.

El hecho de que el Tribunal Fiscal, como órgano jurisdiccional es independiente, nos revela que cuando una cuestión es llevada para su conocimiento, mejora la situación del particular, porque elimina casi en su totalidad los elementos políticos de los cuales la Administración Pública difícilmente puede prescindir; además la administración, al buscar la satisfacción del in terés social tiene propósitos no jurídicos, en cambio, la jurisdicción conten ciosa administrativa o sea el Tribunal Fiscal se limita al exámen de la lega lidad o ilegalidad del acto que se recurre, surpiendo en lo posible los - factores de tipo político.

3.4.2. Ubicación del Tribunal dentro del Derecho Fiscal.

Para poder entender el significado de la expresión Derecho Fiscal, pun tualizaremos lo que se ha entendido por Fisco y Materia Fiscal:

El Licenciado Ernesto Flores Zavala entiende por fisco: "el Estado con siderado como titular de la Hacienda Pública y por lo mismo, con derecho pa ra exigir el cumplimiento de las prestaciones existentes a su favor y con o bligación de cubrir las que resulten a su cargo". (18)

Por su parte, Martínez López entiende por fisco: "Los organismos fisca les autónomos que declaran que nació el deber tributario y lo liquidan, y - las autoridades que perciben o exigen el pago del crédito cuando no ha sido

(18) Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Ernesto Flores Zavala. S/Nº de Edición. s/Nombre de Editorial. México. Impreso por Camarena y Ramírez. 1946. Pág. 16.

hecho voluntariamente". (19)

El propio autor nos refiere lo que la Suprema Corte de Justicia ha definido al objeto de nuestra atención, de la siguiente forma:

"FISCO.- Por Fisco debe entenderse lo perteneciente al fisco y fisco significa, entre otras cosas la parte de la Hacienda Pública que se forma con las Contribuciones, Impuestos y Derechos, siendo autoridades fiscales las que intervienen en la cuestión legal.....".

El mencionado autor considera que la Materia Fiscal está constituida por: "Todo lo relativo a Impuestos y Sanciones aplicadas con motivo de la infracción de las leyes que las determinan". (20)

Ahora bien Flores Zavala entiende por materia fiscal "toda aquella cuestión referente a la Hacienda Pública". (21)

El Tribunal Fiscal de la Federación en su tesis identifica a la materia fiscal como aquella que se refiere "a todos los ingresos del Estado, cualquiera que sea su naturaleza". (22)

Una vez concluido y determinado lo que se entiende por Fisco y Materia Fiscal pasaremos a enunciar las diversas definiciones del Derecho Fiscal.

El Derecho Fiscal ha sido definido como "el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado". (23)

Para Margain, Manatou, el Derecho Fiscal "es el conjunto de principios doctrinarios y disposiciones legales que regulan las relaciones entre los -

(19) Ob. Cit. Pág. 17

(20) Ob. Cit. Pág. 18

(21) Margain Manatou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Edit. Universitaria Potosina. Pág. 29.

(22) De la Garza, Sergio F. Derecho Financiero Mexicano. Edit. Porrúa, Octava Edición. Pág. 17.

(23) Flores Zavala, Ernesto. Ob. Cit., Pág. 15.

causantes y el fisco". (24)

Rafael Bielsa lo define como "el conjunto de reglas y disposiciones legales y principios de Derecho de acuerdo con los cuales el estado regula la acción dirigida a la determinación y percepción de contribuciones, y las correlativas garantías jurisdiccionales de los contribuyentes". (25)

Nuestro Código Fiscal Federal acoge esta definición porque la misma - considera que todo ordenamiento o acto que proporcione un ingreso al Estado es de carácter fiscal, haciendo referencia a ella en su artículo inicial.

El Derecho Financiero ha sido dividido en tres ramas: Derecho Fiscal, Derecho Patrimonial y Derecho Presupuestal, a quienes corresponden los tres momentos de la actividad financiera del Estado; la obtención, el manejo y - la erogación de los recursos del Estado. (26)

En todas las definiciones anteriormente citadas, es de notarse su concordancia, aunque difieren en formas y exposición, dado el carácter de Derecho Fiscal, al cual consideramos un conjunto de normas jurídicas de Derecho Público que regulan la actividad del Estado al hacer uso de los medios necesarios para la consecución de sus fines, que como ya expresamos van encaminados a la realización del bien común.

El Tribunal Fiscal conoce de lo "fiscal" al someter a su jurisdicción el conocimiento de las resoluciones definitivas precisadas por el Artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, Fracciones I a IX. Ahora bien, el Tribunal desde su creación y, conforme se fué asentando al paso del tiempo, se le adhirió mas competencia ya que, conoce de las controversias que se suscitan sobre las prestaciones sociales a favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea, y de la Armada Nacional, de las pensiones en materia Civil a cargo del Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; de los Contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada; créditos de responsabilidades contra funciona

(24) Margain Manatou, Emilio. OB. Cit., Pág. 14

(25) Derecho Administrativo. IV. Vol. Edit. Roque de Palma. Buenos Aires, 1a. Edición. 1965. Pág. 456.

(26) De la Garza, Sergio F. Ob. Cit. Pág. 20

rios y empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal y los que se señalan en las disposiciones legales como competencia del Tribunal (Ley del Seguro Social, Fianzas, etc.).⁽²⁷⁾

(27) Art. 23. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.
Fracc. I a IV.

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

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

4.1 N O C I O N .

La denominación de lo contencioso-administrativo, expresa el contenido de la jurisdicción en materia administrativa. Lo contencioso-administrativo está constituido por el conjunto de las reglas relativas a los litigios que suscita la actividad de la Administración. Comprende pues, lo contencioso-administrativo lo referente a la Constitución de los órganos de esta jurisdicción, a su competencia, a la materia contenciosa-administrativa y a la tramitación de los procesos.

"... La jurisdicción contenciosa-administrativa, en términos generales, está integrada por la facultad de resolver, con carácter especial los conflictos que surjan en materia administrativa, entre la administración y los particulares, o las corporaciones, y también las que se planteen cuando la misma Administración declare lesivas sus propios acuerdos, atribuida, a los órganos constituidos al efecto".⁽²⁸⁾

El sistema administrativo presenta dos manifestaciones que a continuación señalo:

- a) La de la Jurisdicción retenida, en la que la Administración se reserva la facultad de resolución.
- b) Y la de la Jurisdicción delegada, en la que delega este poder en organismos que constituyen con sus propios elementos, aunque con -

(28) Castillo Larrañaga, José y de Piña, Derecho Procesal Civil. Edit. Porrúa. Año 1958. México. Pág. 483.

actuación independiente.

La Jurisdicción Administrativa Mexicana, es una manifestación de lo contencioso-administrativo, limitada en su objeto, por la naturaleza de los actos sobre los cuales puede ejercitarse.

El establecimiento de lo contencioso-administrativo, aunque inicialmente limitada en México, a los actos regulados por la Legislación, Fiscal, responde a la consideración de que "... el juicio de amparo tal como está organizado actualmente en materia administrativa, no puede desempeñar una función completamente adecuada a las necesidades de la vida de la administración, ni consecuentemente a servir con toda amplitud a la protección de los derechos de los administrados". (29)

Sin embargo, como dice Gabino Fraga, "las fórmulas rígidas de la instancia de amparo administrativo y la escasa discreción de los Jueces que lo fallan, han impedido que ese juicio sea, no sólo un medio de reparar las ilegalidades de la administración, sino una fuente de orientación y desarrollo de las instituciones administrativas, como en otros países ha sido Jurisprudencia de los Tribunales Administrativos".

4.2 DEMANDA.

La demanda es un documento en el proceso tributario, pues se trata de un escrito en el que constan los datos que señala el Artículo 208 del Código Fiscal de la Federación. La demanda es por escrito ante el Tribunal Fiscal de la Federación y de su análisis frente a las ideas resumidas por Fairen Guillén, se infiere:

"La primera acepción de demanda; acto procesal por el que se pretende la tutela jurídica a través de una sentencia, es parcialmente errónea pues su carácter procesal es inegable, su índole postulatorio de una pretensión es indiscutible, la finalidad tuteladora es cierta y la dirección hacia la sentencia es manifiesta; pero con ello se intenta una identificación entre demanda y pretensión, lo que mutila el contenido del escrito". (30)

(29) Fraga Gabino, Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. Año 1966. Mexico Pág.566

(30) Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Edit. Cárdenas. Editor y Distribuidor. 2a. Edic. Año 1975. México. Pág. 335.

Manuel de la Plaza expresa lo siguiente acerca de la demanda:

"A primera vista, parece que la construcción conceptual de la demanda, puede hacerse en consideración al petitum que en ella se formula".⁽³¹⁾

En efecto, la demanda alude a la pretensión de fondo, entendiéndolo por tal, la que busca resolver el litigio que ha establecido la discrepancia entre las partes del proceso.

Brunetti expresa, es necesario que el acreedor demuestre su calidad, que se legitima como parte instante, pues con ello destaca la circunstancia fundamental de que la solicitud tiende a acreditar, a obtener la calidad como condición previa.

Sin embargo, afirma que la demanda debe incoar derecho y no sólo interés (económico o social), que ese derecho debe ser materia controvertida en el litigio, puesto que se incluye en la causa petendi.

Tenemos también la tesis del Tratadista Chiovenda, que nos ofrece la clásica significación del concepto antes mencionado:

"....Entendiendo que demanda es el acto mediante el cual la parte, afirmando existir una voluntad concreta de la Ley, que le garantiza un bien, declara querer esa voluntad sea aplicada e invoca a tal fin la autoridad del órgano jurisdiccional".⁽³²⁾

Su descripción viene a reforzar los argumentos anteriores por más que su terminología ya no tenga la fuerza científica que se le atribuyó a su tiempo.

Pues bien, tenemos que la demanda es el acto en que se precisa la pretensión de sentencia para resolver un litigio, y no cualquier petición o solicitud, aunque por medio de éstos también se pueda en ciertos casos, constituir o declarar un derecho, pero no configurar un proceso, ni llegar a una sentencia.

Tenemos que la demanda expresa un conjunto de datos que tienen valor no

(31) Plaza, Manuel de la, Derecho Procesal Español. Año 1942. Madrid. Pág. 32.

(32) Chiovenda, José Instituciones de Derecho Procesal Civil. Año 1940, Madrid. Pág. 6.

sólo para el proceso sino para el litigio. Entendido como la discrepancia - sustantiva, la demanda es el acto inicial, la primera actividad encadenada a la resolución del Tribunal. Prácticamente incoa el proceso, pero también es acto que objetiva diversas circunstancias:

- a) Identifica a las partes;
- b) Precisa el acto administrativo impugnado;
- c) Narra los antecedentes de hecho;
- d) Invoca los fundamentos de Derecho;
- e) Determinan las pruebas conducentes;
- f) Exhibe los documentos constitutivos de la pretensión; y ,
- g) Justifica la competencia del Tribunal.

De los siete incisos mencionados, unos son de naturaleza subjetiva, otros de índole objetiva y el resgo de carácter normativo.

Ahora bien, tiene relevancia subjetiva la identificación de las partes y del Tribunal. Son objetivos los hechos y las pruebas, y se ubican en lo normativo, las referencias a los preceptos aplicables.

"..... La clasificación tradicional de los datos de identificación; sujetos, petitum, o sea lo pedido, causa petendi o la justificación de la pretensión y calidad de las personas". (33)

El Código Fiscal de la Federación, contempla lo que debe de contener la demanda:

ART. 207.- La demanda deberá ser por escrito y presentarse directamente ante la sala regional en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado o en que el afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo cuando no exista notificación legalmente hecha.

(33) Briseño Sierra, Humberto. Ob. Cit., Pág. 336

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

Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en 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, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

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

"ART. 208.- La demanda deberá indicar:

- I.- El nombre y domicilio del demandante.
- II.- La resolución que se impugna.
- III.- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- IV. Los hechos que den motivo a la demanda.
- V. Las pruebas que ofrezca.
- VI. La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado.
- VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

Cuando no se haga alguno de los señalamientos anteriores, el magistrado instructor requerirá mediante notificación personal al demandante para que en el plazo de cinco días proporcione los datos omitidos, apercibiéndose que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda."

Se presentará con la demanda el documento o documentos que el actor ofrez

ca como pruebas y esté en posibilidades de obtener o indicará 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 ésta sea legalmente posible; para este efecto deberá identificar con toda precisión dichos documentos. Se entiende que el actor tiene a su disposición los documentos, siempre que legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales.

El actor presentará copia de la demanda para cada una de las partes y copia de los documentos que presente para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y para la autoridad emisora de la resolución o acto impugnado, cuando no dependa de la Secretaría mencionada.

"ART. 209.- El demandante deberá adjuntar a su instancia:

- I.- Una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular a que se refiere la fracción III del Artículo 198, o en su caso, para el particular demandado.
- II.- El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, cuando no gestione en nombre propio.
- III.- El documento en que conste el acto impugnado o, en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad.
- IV.- Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo. Si la notificación fue por edictos deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo.
- V.- El cuestionario que deben desahogar los peritos, el cual deberá ir firmado por el demandante y el dictamen del perito del actor, si se ofrece prueba pericial.
- VI.- Los interrogatorios para los testigos, los cuales deberán ir firmados por el demandante, si se ofrece prueba testimonial.
- VII.- Las pruebas documentales que ofrezca.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste 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 ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

Cuando no se adjunten a la demanda los documentos a que se refieren las fracciones V a VII de este artículo, se tendrán por no ofrecidas las pruebas respectivas. En los demás casos, el magistrado instructor requerirá mediante notificación personal al demandante para que presente las copias o documentos de que se trate en el plazo de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda.

Cuando los objetos o documentos sobre los cuales deba versar la prueba pericial estén en poder del demandado, se le requerirá para que los ponga a la vista del perito del actor a fin de que pueda rendir su peritaje, concediéndole al propio perito un término de diez días para que presente su dictamen."

"ART. 210.- El demandante tendrá derecho de ampliar la demanda dentro de los veinte días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación de la demanda, cuando se impugne una resolución negativa ficta.

También podrá ampliar la demanda cuando en la contestación se sostenga que el juicio es improcedente por consentimiento tácito, si el actor considera que la notificación del acto impugnado se practicó ilegalmente. En este caso, si al dictarse sentencia se decide que tal notificación fue correcta, se sobreseerá el juicio; en caso contrario, se decidirá sobre el fondo del negocio."

"ART. 211.- El tercero o el cuadyuvante dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio, mediante escrito que contendrá los requisitos de contestación o de la demanda, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

Deberá adjuntar a su escrito, el documento en que se acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio y las pruebas documentales que ofrezca, el interrogatorio para los testigos, el cuestionario para los peritos y el dictamen pericial, en su caso. Siendo aplicables en lo conducente los dos últimos párrafos del Artículo 209 de este Código."

De lo anterior podemos deducir lo siguiente:

El elemento objetivo de la demanda, comprende, los antecedentes, es decir los conocimientos que dieron lugar a la resolución definitiva de la autoridad, como a esta misma. El objeto o materia de la demanda es la resolución particular, pues ahí no existe sino el acto impugnado; pero debe mencionarse aparte el caso en que la Secretaría de Hacienda al presentar la demanda de Nulidad de una decisión administrativa favorable a un particular, caso en que no existe cosa juzgada administrativa, sino derecho subjetivo que se intenta rescindir.

Desde el punto de vista normativo. La demanda invoca una regulación vigente aplicable al caso, es decir ya no se trata de explicar lo acontecido sino de exigir que se imponga la legalidad.

Aparentemente, los elementos consistentes en pruebas y documentos constitutivos de la pretensión, han quedado sin ubicar en esta distribución, sin embargo, se comprende que se trata de elementos que integran, o las situaciones objetivas cuando tienden a constatarlas, o las normativas cuando persiguen su adecuación a la hipótesis normativa.

Viene entonces a reconocerse en la demanda su naturaleza documental por que muestra un litigio existente entre sujetos identificados, no sólo en su individualidad, sino en su calidad y que se busca resolver en términos de -

Ley.

4.3 CONTESTACION.

El emplazamiento es, sin lugar a dudas, el acto de comunicación mas importante que se da en cualquier tipo de proceso. Podemos afirmar que el emplazamiento en el Contencioso-Administrativo, es el acto mediante el cual - se hace saber a una persona o a un órgano administrativo, que ha sido demandado. Se le da a conocer el contenido de la demanda y se le previene que - haga su contestación dentro del término de Ley.

Es evidente que si la contestación a la demanda lleva referida una contrapresentación mediante la cual se afirma el derecho del demandado a mantener intocable su esfera jurídico-patrimonial, está sujeta a los mismos requisitos de la demanda.

La contestación deberá producirse, dentro del plazo señalado por el Artículo 212, del Ordenamiento en cuestión. Este plazo tiene el carácter de individual, de acuerdo con el numeral enunciado, que a la letra dice:

"ART. 212.- Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que se le hubiera notificado el emplaza-miento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes al en que surta efectos la notificación del - acuerdo que la admita. Si no se produce la contestación en tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los - que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios, resulten desvirtuados.

Quando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo anterior.

Quando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente."

Ahora bien, el Artículo 213 del Código Fiscal nos indica lo que el demandado deberá expresar en su contestación, mismo que establece:

"ART. 213.- El demandado, en su contestación expresará:

- I.- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- II.- Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
- III.- Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.
- IV.- Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los agravios.
- V.- Las pruebas que ofrezca.
- VI.- Nombre y domicilio del coadyuvante cuando lo haya.

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

Son supuestos subjetivos de la contestación, tanto la Sala del conocimiento, como la parte actora, así como el tercero o terceros ya designados por el demandante, sin perjuicio del derecho que tiene la misma parte demandada, para ampliar el ámbito subjetivo del proceso mediante la litis denunciado.

Los requisitos objetivos de acuerdo al Artículo 213 ya enunciado, imponen al demandado la carga de expresar, en primer término, las cuestiones de previo y especial pronunciamiento.

"...Así se desprende del texto del numeral 217; en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sólo se admitirá - como incidentes de previo y especial pronunciamiento los relativos a la acumulación de autos, la nulidad de actuaciones y la recusación - por causa de impedimento y la incompetencia por razón de territorio."
(34)

La presunción de legalidad de los actos de administración releva en gran parte a la autoridad, cuando ésta es la demandada, de la carga de hacer acopio de razonamientos jurídicos, en apoyo de la resolución combatida; tanto más si tomamos en consideración lo dispuesto por el Artículo 215 cuando, "... Con base en reiterada tesis jurisprudencial del Tribunal Fiscal de la Federación ordena que en la contestación de la demanda, no podrán cambiarse los fundamentos de Derecho de la resolución impugnada.....". (35)

En este mismo sentido, se pronuncia la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria, cuyo sumario se transcribe a continuación:

"1541 LITIS.- Cambio en materia Fiscal. Es inadmisible en principio, por más de que se haga valer la obligación de salvaguardar los intereses del fisco. El hecho de que en la resolución combatida mediante revisión fiscal no se citen los fundamentos que se invocan hasta en la contestación de la demanda, para desechar la pretensión del demandante, dejaría a éste en estado de indefensión.

De tal manera, al ser inoperante el agravio respectivo, debe confirmarse la sentencia a revisión". (36)

Sobre lo anterior nos parece importante el comentario contenido en el informe razonado de la Comisión Redactora del nuevo Código Fiscal de la Federación. (1968).

ART. 204,- (ahora 215, del Código vigente). Se recogió en este precepto el criterio sustentado por los Tribunales en el sentido de que las autoridades no pueden cambiar los fundamentos de derecho de la resolución en la contestación que de a la demanda. Ello se justifica, - pues si el Tribunal Fiscal aceptara que en la contestación de la demanda la autoridad cambiara los fundamentos de Derecho de la resolución impugnada, dejaría al particular en estado de indefensión y equivaldría a una nueva

(35) Armienta, Gonzálo, Ob. Cit. Pág. 240.

(36) Revisión Fiscal. 208/1956 "API-ABA", S.A. Resuelto el 26 de Septiembre de 1957 por Unanimidad de Cinco Votos.

resolución que no tendría oportunidad de combatir el afectado".⁽³⁷⁾

4.4 PRUEBAS

Concepto de la prueba; se entiende como un medio de convicción porque debe llevar al juzgador al conocimiento real de los hechos controvertidos, lo que le permitirá en su caso, una mejor apreciación en la hipótesis normativa que el Legislador ha elaborado, para atribuirles las consecuencias jurídicas, cuya aplicación ha de devenir en la justa composición del litigio.

Ese conocimiento real de los hechos, sólo se logra bajo el sistema de la oralidad tan profusamente alabado por los estudiosos de la ciencia del proceso, a partir de la postura doctrinaria de Chiovenda, quien se pronunció abiertamente por el proceso oral, como el mejor instrumento de la administración de justicia.

Es importante insistir en que la prueba no cambia por variar los sistemas valorativos o el procedimiento probatorio, basta recordar que probar o la prueba en sí, no pasa de ser la reproducción del acontecimiento, según la regla de su producción. De acuerdo con el pensamiento de Briseño Sierra que dice:

"Cuando se prueba la autenticidad de una forma se lleva a cabo una experiencia que intenta verificar su producción".⁽³⁸⁾

Adquirida esta noción de la prueba, es pertinente conservarla para llegar a una mejor comprensión de los problemas que se presentan durante el procedimiento contencioso-administrativo, como lo señala Eduardo Couture.

".... Los problemas de la prueba, consisten en saber que es la prueba; que se prueba; quien prueba; como se prueba; qué valor tiene la prueba producida".⁽³⁹⁾

De acuerdo al orden señalado por Eduardo Couture, para resolver los -

(37) Revista de Investigación Fiscal. Año 1969. Pág. 82.

(38) Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. Editorial Cárdenas. Editor y Distribuidor, 2a. Edición. Año 1975. México. Pág. 243.

(39) Couture, Eduardo J. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 3a. Edic. (Postuma) Ediciones de Palma. Año 1964. Buenos Aires. Pág. 216.

problemas que se presentan, es necesario entender cual es el objeto de la prueba, no obstante que es un principio de Derecho Procesal que sólo los hechos deben ser el objeto de la prueba.

Ahora bien, delimitada genéricamente la zona de proyección de la prueba, en el Contencioso-Administrativo, debemos precisar en el ámbito de lo fáctico, cuales son los hechos materia de la prueba.

Sólo los hechos controvertidos son objeto de prueba. Así Hugo Alsina nos dice:

".....la prueba no es necesaria tratándose de hechos confesados o admitidos por las partes". (40)

De lo anterior, podemos observar que sólo los hechos controvertidos es tán sujetos a prueba; pero este mismo principio tiene algunas excepciones; podemos afirmar que no son objeto de prueba aún cuando se controviertan los hechos notorios, así como aquellos otros que la Ley presume, sin admitir prueba en contrario.

La carga de la prueba, en el Código Fiscal de la Federación, no tiene una parte especial destinada a la regulación de lo que se ha dado por llamar la carga de la prueba.

La prueba corresponde, en principio, al particular, en razón de la pre sunción luris Tantum de legalidad del acto administrativo; más la naturaleza misma de dicha presunción, lleva implícita, por parte de la autoridad, la carga de demostrar que el acto ha sido legítimamente emanado, de conformi - dad con los elementos materiales recogidos por el propio Fisco en forma legal.

En efecto, no existe la diferencia esencial entre los hechos afirmativos y los negativos. Se trata simplemente de situaciones polares y por lo tanto, a la parte que se encuentra colocado en el polo afirmativo le corres ponderá la carga de la prueba.

(40) Alsina, Hugo. Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial. Compañía Argentina de Editores, S. de R.L. Año 1941. Buenos Aires. Pág. 187.

Ahora bien, debemos demostrar cómo se prueba y para ello tenemos el Procedimiento Probatorio que se desenvuelve básicamente en tres etapas que son: ofrecimiento, admisión y recepción.

En la primera etapa, que consiste en el ofrecimiento, la naturaleza oral del juicio administrativo-contencioso, tiene una primera manifestación al concentrarse en la etapa postulatoria, la fase inicial del proceso. En efecto, el Artículo 208, Fracción V, dispone que el actor deberá ofrecer sus pruebas en el escrito de demanda; en igual sentido encontramos la norma jurídica (Artículo 213, Fracción V), que impone similar carga procesal al demandado, asimismo, ambos preceptos ordenan que para el desahogo de la prueba Pericial, deberá acompañarse el cuestionario correspondiente; y por lo que atañe a la Testimonial, se impone la carga de exhibir el interrogatorio por escrito, si éste ha de producirse fuera del Distrito Federal. Las partes deberán indicar también, nombre del perito y testigo.

Sin embargo, debemos saber cuáles son los medios de prueba admitidos por la Ley en el Contencioso-Administrativo: En los juicios que se tramitan ante el Tribunal Fiscal, según indica el Artículo 230, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades, mediante absolución de posiciones.

De lo anterior, se deduce que las partes podrán utilizar aquellos medios de prueba enumerados por el Artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, cuya aplicación supletoria impone de conformidad con el Código Fiscal de la Federación.

- I.- La Confesión. (del particular, en razón de la limitación antes apuntada.)
- II.- Los documentos públicos;
- III.- Los documentos privados;
- IV.- Los dictámenes periciales;
- V.- El reconocimiento o inspección judicial;
- VI.- Los testigos;
- VII.- Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y en general, todos aquellos elementos aportados por los

descubrimientos de la ciencia; y ,
VIII.- Las presunciones.

La segunda etapa consistente en la admisión de las pruebas es un acto procesal que se encomienda al Magistrado Instructor, por lo que también en ésta fase probatoria, el principio de concentración procesal, es patente, según se trate del actor o de la parte demandada, las pruebas se aceptan o desechan en el auto de admisión de la demanda y en aquél que tiene por formulada la contestación.

Con el objeto de responder al principio de economía procesal, de una justicia pronta y expedita, el Juzgador sólo debe admitir las pruebas que tengan relación con los hechos controvertidos.

Por tanto, se habla de pertinencia de la prueba cuando ésta tiende a de mostrar la veracidad de los hechos materia de la litis; por lo que, a contra rio sensu, será impertinente y ociosa aquella probanza mediante la cual se pretenda la contestación de un hecho ajeno al litigio o admitido ya como cier to por las partes.

Al hablar de Pruebas Admisibles nos referimos en primer lugar, a los elementos de prueba cuya aportación está expresamente autorizado por la Ley; o bien, desde un segundo punto de vista, a aquellos medios probatorios que además de ser pertinentes y estar permitidos son idóneos para acreditar el hecho en cuestión.

De acuerdo con el primer punto de vista (pruebas admisibles en sentido lato) hemos de citar lo que nos dice el Artículo 230 del Código Fiscal de la Federación.

"ART. 230.- En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolucíon de posiciones.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, el magistrado instructor -

ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

En efecto, el artículo que antecede establece como regla general, la admisibilidad de toda clase de pruebas, y como excepciones las siguientes:

a) La confesión de las autoridades en primer lugar, pues a éstas, con el objeto de que no se despojen de su investidura y, además, no se les dis - traiga de sus funciones normales, se le solicitan informes respecto de hechos que consten en los expedientes a su cargo o en documentos agregados a ellos.

b) Desde este segundo punto de vista (pruebas admisibles en el sentido estricto), sólo deberá permitirse que se alleguen al proceso aquellas pruebas idóneas para demostrar el hecho objeto de las mismas. Tal es el caso - de la prueba Pericial, cuya aptitud se pone de manifiesto cuando se requiere la demostración de cualidades y circunstancias que sólo pueden ser apreciadas certera y cabalmente por personas idóneas que posean conocimientos espe - ciales de la ciencia, en el arte o en la técnica; por lo que cuando se trate de probar un hecho cuya correcta apreciación exija de esta clase de cono - cimientos no serán idóneas aquellas pruebas de diversa naturaleza, como la Confesional o la Testimonial.

Para la admisión de las pruebas se deberá estar a lo preceptuado por - los Artículos 231, 232, 233, del Código Fiscal de la Federación, y en lo no previsto por estas disposiciones legales, se aplicará supletoriamente lo - que sobre el particular ordene el Código Federal de Procedimientos Civiles.⁽⁴¹⁾

El desahogo de las pruebas en la audiencia de pruebas y alegatos, res - ponde al principio de oralidad. Pero la oralidad por sí sola, no habría logrado llevar al contencioso-administrativo en México, al lugar que actualmen - te ocupa, esto es, de reconocimiento de su aplicación práctica, y que en la medida de su vigorización se tendrá la seguridad de que el proceso adminis - trativo está cumpliendo con su más alta finalidad.

Ahora bien, tomando en cuenta las palabras de Gonzálo Armienta que dice:

(41) NOTA: Ver textos de los Artículos del Ordenamiento citado.

"... La recia presencia del principio inquisitivo o de oficios que permite al juzgador participar activa y fecundamente en la búsqueda de la verdad para construir sobre ella el magnífico edificio de la sentencia justa, como suprema finalidad de la actividad jurisdiccional....".⁽⁴²⁾

En efecto, la presencia del principio inquisitivo en el Contencioso-Administrativo, considerándolo como uno de los más importantes factores para que este tenga el público y señalando reconocimiento del foro. A él responde la facultad concedida a los Magistrados para formular a las partes, a su representante, a testigos y peritos, toda clase de preguntas, respecto a las cuestiones debatidas, así como a las Salas regionales para ordenar la práctica de diligencias que tengan relación con los puntos controvertidos o para acordar la exhibición de cualquier documento. A este mismo principio, corresponde también, la atribución que se confiere al órgano jurisdiccional para decretar la recepción de la prueba Pericial cuando se plantean cuestiones de carácter técnico.

Nos encontramos en el ámbito de aquellas actuaciones, que en el léxico forense se conocen con el nombre de diligencias para mejor proveer y las cuales llevan al Juzgador al conocimiento histórico de los hechos controvertidos, salvando la barrera de la verdad formal para abrir las puertas de la verdad real.

Siguiendo el orden, pasamos a explicar la valorización de la prueba, - la apreciación de la eficiencia de las pruebas rendidas para demostrar la veracidad de los hechos cuestionados, se lleva a cabo por el órgano jurisdiccional.

Vemos los distintos métodos que tanto la doctrina como el Legislador han aceptado como idóneos para jerarquizar la eficacia probatoria de los medios de prueba.

A continuación señalaremos cada uno de estos sistemas:

(42) Armienta Gonzálo. Ob. Cit. Pág. 284.

a).- Valorización legal o sistema de la prueba tasada.

Este sistema cuyo origen se remonta al derecho canónico, el legislador determina previamente, graduándolo en forma escalonada, el valor que el juzgador debe atribuir a cada uno de los medios de prueba.

El sistema en estudio, convierte al Juzgador en un mero autómatas y en él se sacrifica la justicia a la certeza. Afortunadamente ha ido perdiendo terreno, porque impide la correcta y precisa determinación del caso concreto y, por ende su adecuada aplicación en la hipótesis normativa que le corresponde, lo cual a su vez, se traduce en un insalvable obstáculo para la justa composición del litigio.

b).- Sistema de la libre convicción.

Dentro de este método el Magistrado adquiere el convencimiento de la verdad con la prueba que obra en autos, también puede apoyarse en circunstancias que le consten al Juez.

Tomando en cuenta lo que nos dice Couture acerca del presente sistema, lo transcribimos a continuación:

"El sistema de la libre convicción llevado hasta sus últimos límites, no es sino un régimen voluntarista de apreciación de la prueba, paralelo con el derecho libre preconizado para la interpretación de la Ley."⁽⁴³⁾

c).- El sistema de la sana crítica.

Son las reglas del correcto entendimiento humano, las de la sola razón, las que se desprenden del conocimiento experimental de las cosas.

"La Sana crítica es la unión de la lógica y de la experiencia sin excesivas abstracciones de orden intelectual, pero también sin olvidar esos preceptos que los filósofos llaman de higiene mental, tendientes a asegurar el más certero y eficaz razonamiento".⁽⁴⁴⁾

(43) Couture, Eduardo J., Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Año 1942. Buenos Aires, Pag. 147.

(44) Couture, Eduardo J., Ob. Cit. Pág. 144.

De los tres sistemas anteriores de valorización de la prueba, Couture, quien hace un análisis tan claro y contundente que hemos preferido transcribir sus propias palabras, para aportarnos una conclusión de este estudio:

".....la sana crítica que domina el común de nuestros Códigos es, sin duda el método más eficaz de valoración de la prueba. Sin los excesos de la prueba legal, que lleva muchas veces a consagrar soluciones contradictorias a la convicción del Juez, pero también sin los excesos a que la arbitrariedad del Magistrado, podría conducir en el método de la libre convicción, tomando en un sentido absoluto, reúnen las virtudes de ambos, atenuando sus demasías. En el sistema de las pruebas legales, el Legislador le dice al Juez; tú fallas como tu conciencia te lo diga, con la prueba de autos, sin la prueba de autos y aún contra la prueba de autos. Pero en la sana crítica, luego de haberle dado facultades para completar el material probatorio suministrado por las partes, le dice: "Tú fallas como tu inteligencia te lo indique, razonando la prueba de acuerdo con tu experiencia de la vida y con la ciencia que puedan darte los peritos".⁽⁴⁵⁾

Ahora bien, el principio de la sana crítica, se adopta, como podemos comprobar en lo general, en el ordenamiento procesal supletorio, según se desprende del texto del Artículo 197 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que dice:

"ART. 197.- El Tribunal goza de la mas amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas; para determinar el valor de las mismas, unas enfrente de las otras, y para fijar el resultado final de dicha valuación contradictoria; a no ser que la Ley fije las reglas para hacer esta valuación observando sin embargo, respecto de cada especie de prueba, lo dispuesto en este capítulo".

(45) Couture, Eduardo J., Ob. Cit. Pág. 148.

Las pruebas cuyo valor se encuentra tasado, y a las cuales se refiere - el precepto transcrito son:

a).- La Confesional, cuando proviene de persona capaz, con pleno conocimiento sin coacción ni violencia respecto de hechos propios o en su caso, del representado o del cedente y concernientes al negocio. ⁽⁴⁶⁾

b).- Las Documentales Públicas, en lo referente a hechos legalmente a-firmados por la autoridad de quien proceda, por lo cual no prueba la verdad de lo declarado ante el funcionario que los expida. ⁽⁴⁷⁾

c).- Los documentos privados, sólo en cuanto los hechos mencionados en ellos sean contrarios a los intereses de su autor. ⁽⁴⁸⁾

d).- De la inspección judicial, cuando se refiera a puntos que no requieran conocimientos técnicos. ⁽⁴⁹⁾

4.5 DESAHOGO DE PRUEBAS.

En nuestra legislación Procesal, la palabra audiencia tiene diferentes significados, aunque todos ligados con la acción de oír de manera más o menos próxima, directa o figurada y en general, audiencia significa el acto - en que el Juzgador Tribunal oye a las partes o recibe pruebas, aunque el - actual Código Fiscal ya no contempla la audiencia propiamente, sino se refiere únicamente al desahogo de pruebas.

"Audiencia se denomina a un acto procesal, a un período del juicio, en el cual el órgano de conocimiento se pone en contacto directo - con las partes contendientes y con las fuentes de convicción. Por tal motivo, la audiencia como acto o suceso procesal, integrante - primordial de un juicio, tiene lugar en un procedimiento basado en el principio o sistema de oralidad de la prueba, puesto que es en aquélla donde el Juzgador se pone en relación directa con los ele-

(46) Artículo 199, C.F.P.C.

(47) Artículo 202, C.F.P.C.

(48) Artículo 203, C.F.P.C.

(49) Artículo 212, C.F.P.C.

mentos probatorios ofrecidos por las partes."⁽⁵⁰⁾

La audiencia o desahogo de pruebas viene pues a constituir la actuación mas importante y delicada dentro del juicio de anulación, pues al verificarse los Magistrados que integran la Sala, deberán determinar si se ha satisfecho todo el procedimiento y no existe impedimento o motivo para su suspensión; que las pruebas se han rendido; juzgar la conveniencia de interrogar a los testigos para aclarar dudas o puntos oscuros; precisar con los peritos aspectos que consideren de importancia; celebrar diligencias para mejor proveer, etc.

De acuerdo con lo antes expuesto, constituye motivo fundado, entre otros, para la suspensión de la audiencia;

- a).- En el caso en que el Tribunal no está en posibilidad de funcionar - por una cuestión de fuerza mayor;
- b).- La indisposición de alguna de las partes o a su representante personal, en su caso, o de alguno de los testigos o peritos o Magistrados, que se vean en la necesidad, contra su voluntad, de retirarse de la audiencia;
- c).- El deseo de deliberar de los Magistrados para encauzar y desahogar debidamente la audiencia;
- d).- El hecho de que esté pendiente de resolver el incidente de acumulación.

Ahora bien, constituye motivo fundado, entre otros, para el diferimiento de la audiencia:

- a).- El hecho de que la autoridad responsable no entregue o no remita el documento o constancia que como prueba ofreció la parte actora;
- b).- La circunstancia de que los peritos no hayan concluído de desahogar sus dictámenes, o que éstos sean contradictorios, observándose la necesidad - de un perito tercero en discordia;
- c).- La ausencia de uno de los peritos en la audiencia;
- d).- El que no asistan a la audiencia todos los testigos, por causa justificada.

(50) Burgoa, Ignacio., El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, S. A. Año 1966. México, Pág.587.

e).- El no haberse notificado, en los términos del Artículo 176 del Código Fiscal, la nueva fecha para la celebración de la audiencia.

En ocasiones, la parte actora solicita a la Sala, el diferimiento de la audiencia, en virtud de que la autoridad demandada no le ha entregado las constancias que le ha solicitado y que tiene ofrecidas como prueba de su parte.

Intimamente relacionado con lo anterior, tenemos el caso de cuando la parte actora ofrece la prueba Documental y no aporta, antes de la celebración de la audiencia, los documentos correspondientes, solicitando, con tal motivo, que se difiera la audiencia.

También tenemos, la solicitud de diferimiento de la audiencia formulada por no estar debidamente integrada la prueba Documental.

Ya se sabe, por explicación directa de la Magistrada Hedúan Virues, "Es el Secretario del Ponente quien revisa los expedientes listados para cada día en las agendas de cada Sala, atiende la recepción de las pruebas y alegatos cuando procede, informa a los litigantes asistentes el estado de los autos en ese momento y, en la medida de su tiempo disponible y de sus demás labores, proyecta las actas, los diferimientos y las resoluciones que deban pronunciarse, inclusive la sentencia, previo acuerdo del Magistrado ponente o sometiendo las decisiones a su aprobación cuando ya las tiene proyectadas." (51)

DE LOS INCIDENTES:

Por lo regular, dentro del procedimiento contencioso-administrativo, surgen eventualidades que se han denominado INCIDENTES, de los cuales se expondrá brevemente en qué consisten:

Los incidentes suponen una anomalía en el objeto del proceso; junto al objeto principal surge otro secundario o accidental, con la palabra incidente, se expresa la cuestión que surge de otra considerada como principal, que evita ésta, la suspende o la interrumpe, y que cae en o dentro de esta otra o que sobreviene en ocasión de ella.

(51) Heduan Virues, Dolores. Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Cía. Editorial Continental, S.A. Año 1961. México. Pag. 251.

Para Carneluti "se llama incidentes todas las cuestiones que caen entre la demanda y la decisión, en el sentido de que deben ser resueltas antes de que se decida la litis".⁽⁵²⁾

"Los incidentes de previo y especial pronunciamiento, son aquellos que impiden que el juicio siga su curso mientras no se resuelva, por referirse a presupuestos procesales sin los que el proceso no puede ser válido. Se les llama de especial pronunciamiento, porque han de resolverse mediante una resolución que únicamente a ellos concierne y no por la definitiva en la que se deciden las cuestiones litigiosas".⁽⁵³⁾

El Legislador, atinadamente y procurando obtener mayor sencillez y expedición en los juicios que se tramitan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, estableció expresamente que sólo se admitirán como incidentes de previo y especial pronunciamiento, los mencionados en el Artículo 217 del Código Fiscal, que a la letra dice:

"ART. 217.- En el procedimiento contencioso administrativo, sólo serán de previo y especial pronunciamiento.

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

Mientras estén pendientes de resolución los demás incidentes a que se refiere este capítulo, el juicio continuará hasta que se cierre la instrucción. Si el incidente hecho valer es notoriamente frívolo e improcedente se impondrá a quien lo promueva - una multa hasta el equivalente del salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, elevado a - un trimestre."

De la etapa previa a la resolución o sentencia nos habla el Artículo 235 del ordenamiento citado, la etapa a la que nos referimos es del cierre de la Instrucción.

(52) Carnelutti, Francisco. Instituciones del Proceso Civil. Editorial E.J.E.A. Año 1952. Buenos Aires, Pag. 52.

(53) Pallares, Eduardo. Derecho Procesal Civil. Edit. Porrúa, S. A. Año 1961 México. Pág. 385

"ART. 235.- El magistrado instructor, diez días después de que se haya contestado la demanda o la ampliación de la misma cuando proceda o se hayan desahogado las pruebas, resuelto los incidentes - de previo y especial pronunciamiento o el de recusación, o practicada la diligencia que hubiese ordenado, notificará a las partes que tienen un término de cinco días para que formulen alegatos por escrito, vencido el cual declarará cerrada la instrucción.

4.6 SENTENCIA.

La sentencia configurada como acto de inteligencia, al cual la Ley reconoce fuerza obligatoria, se convierte así, en fiel servidora de la certeza jurídica como supremo valor a cuyo servicio se encuentra la jurisdicción. El juzgador, a través de la sentencia observa y hace observar las normas jurídicas, cuando un conflicto de intereses en la producción de la sentencia, es común al demandante y al demandado, ya que a ambos afecta la resolución del caso planteado.

La sentencia, pues, debe ser considerada como el fin normal del proceso en virtud a que toda la actividad de las partes y el órgano jurisdiccional se encamina a este resultado, que es su meta.

Según la definición de sentencia que da Leo Róseberg, "con la demanda se inicia el procedimiento; con la sentencia termina.

Entre la demanda y la sentencia se desenvuelve el procedimiento que puede denominarse de demanda, por su iniciación; y al que se denomina casí siempre de sentencia, por su finalidad. Demanda y sentencia se unen en íntima -relación".⁽⁵⁴⁾

Alfredo Rocco, nos define la sentencia como "el acto por el cual el Estado, por medio del órgano de la jurisdicción destinado para ello (Juez), - aplica la norma al caso concreto, indica aquella norma jurídica, que el Derecho concede a un determinado interés".⁽⁵⁵⁾

Para nosotros, la definición de sentencia formulada por Eduardo Palla

(54) Roseberg, Leo. Tratado de Derecho Procesal Civil. Edit. E.J.E.A. Año 1955. Buenos Aires. Pág. 3.

(55) Rocco, Alfredo. La Sentencia Civil. Editorial Stylo. Año 1944. México Pág. 51.

res, nos parece bastante completa, y dice: "Sentencia es el acto jurisdiccional por medio del cual el Juzgador resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidencias que hayan surgido durante el proceso".⁽⁵⁶⁾

Las sentencias que dicta el Tribunal de la Federación, determinan la anulación de actos o resoluciones administrativas, o bien, su validez.

Ahora, siendo el Tribunal Fiscal de la Federación, un Tribunal de anulación o de ilegitimidad, surgen estas interrogantes.

¿Qué clase de sentencias emiten las Salas? , y si son declarativas o son de condena?.

De acuerdo con lo anterior, si sus sentencias son simplemente declarativas, ello significa que sólo deben limitarse a señalar si se ha violado o no la Ley con la resolución combatida. Si la sentencia es de condena, no sólo se limitará a declarar el derecho, sino que ordenará su reposición.

De lo anterior, surge como es común, las diferencias entre la sentencia declarativa y la sentencia de condena, señalaremos algunas de las principales diferencias doctrinarias, entre la sentencia declarativa y la sentencia de condena, cuyo análisis nos permitirá determinar la naturaleza de las sentencias que emite el Tribunal Fiscal; dichas diferencias son las siguientes:

a).- La sentencia declarativa produce el efecto de determinar el derecho; la sentencia de condena, además de este efecto, produce también efecto de constituir un título para la realización forzosa de la relación declarativa.

b).- La sentencia declarativa, afirma que la pretensión del actor sólo es declarada como existe, en la sentencia de condena, se declara cómo debe satisfacerse dicha pretensión.

c).- La sentencia declarativa afirma un derecho a la pretensión; la sentencia de condena, comprueba un derecho que además debe también ser satisfecho.

"La sentencia declarativa es un puro juicio lógico; la sentencia de condena, es un juicio lógico más un acto de voluntad".⁽⁵⁷⁾

(56) Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Edit. Porrúa. Año 1966. México. Pág. 685.

(57) Rocco, Alfredo. Ob. Cit., Pág. 239.

d).- La sentencia declarativa, afirma sólo el derecho; la sentencia de condena afirma que este derecho debe ser cumplido o satisfecho;

e).- De la sentencia declarativa, no puede derivarse una ejecución forzosa; la sentencia de condena, puede dar lugar a una ejecución forzosa.

De las anteriores diferencias, entre la sentencia declarativa y la sentencia de condena, se observa que la primera se concreta a declarar si el derecho ha sido violado, a quien asiste la razón, que carece de medios para hacer cumplir la Ley violada, etc.; criterios éstos que han hecho suyos, tanto las Salas del Tribunal Fiscal, como el Tribunal en pleno, así como los Juzgados de Distrito y Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes en forma reiterada y sistemática, han resuelto que el Tribunal Fiscal no puede exigir a la autoridad administrativa que cumpla con sus fallos.

Las sentencias del Tribunal Fiscal, son en términos generales, como se podrá apreciar, 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 facultad de imperio pues no puede emplear medios coercitivos para proveer el 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 aquél Tribunal son definitivas y posee la fuerza de la cosa Juzgada y sí, por tanto crear una obligación a cargo de un órgano administrativo, la 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 actúe con arreglo a la Ley, y sin que la negativa, la omisión o la resistencia estén, de ninguna manera, legalmente fundadas y motivadas. A todo lo anterior, es conveniente tener presente la opinión del Jurista Emilio Margain que dice: "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 ejecución 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 prevee 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 contencioso, se resiste a cumplir su deber, o simplemente se abstiene de realizar los actos necesarios para obedecer de modo íntegro o eficaz al fallo del Tribunal."⁽⁵⁸⁾

Es claro, por ende, que el incumplimiento de la sentencia que pronunció el Tribunal Contencioso-Administrativo de lugar a la interposición del juicio de amparo, ya que tal incumplimiento de modo expreso lo prevee el Código Fiscal de la Federación.

Cuando la sentencia declara la nulidad de la resolución y no se está frente a un juicio de violación de procedimiento o en el caso de que la autoridad administrativa haya sido la parte actora, la Sala señalará las bases conforme a las cuales la autoridad responsable debe dictar una nueva resolución.

Si la sentencia del Tribunal Fiscal fuese lisa y llanamente declarativa y demostrado por el actor que la autoridad con su resolución violó la Ley aplicable, debe simplemente limitarse a declarar lo anterior y que la autoridad deberá dictar una nueva resolución ajustada a la Ley y nada más, o sea, que no tiene porqué señalar las directrices conforme a las cuales la autoridad responsable debe dictar su nueva resolución.

Tenemos pues, que el Tribunal Fiscal de la Federación, puede dictar dos tipos de sentencias, cuando anula el acto o resolución impugnada:

(58) Margain Manatou, Emilio. Ob. Cit., Pág. 174.

a).- La que se limita a anular la resolución, en los casos de violación de procedimiento y en el que la autoridad es la actora; y,

b).- La que indica los términos conforme a los cuales la autoridad responsable debe dictar una nueva resolución, violación de la Ley y desvío de poder, en materia de sanciones pecuniarias.

Es de vital importancia mencionar la forma, la sentencia, como todo acto jurídico, reviste una forma que responde a ciertos principios. Esto se refiere a aquellos que en nuestro derecho positivo tienen carácter Constitucional. Ello son los de la debida motivación y fundamentación legal. El Artículo 237 del Código Fiscal de la Federación recoge el mandato constitucional en cuanto dispone que, las sentencias del Tribunal Fiscal se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Por su parte, el Jurista Couture, expresa: "La motivación del fallo constituye un deber administrativo del Magistrado. La Ley se lo impone como una manera de fiscalizar su actividad intelectual frente al caso, a los efectos de poderse comprobar que su decisión es un acto reflexivo, emanado de un estudio de las circunstancias particulares, y no un acto discrecional de su voluntad autoritaria". (59) Y en una comparación formal entre sentencia y demanda expone: "A la invocación de la demanda corresponde un preámbulo en la sentencia; al capítulo de hechos corresponde el capítulo de resultados, al Capítulo de Derecho corresponden los considerandos, y a la petición corresponde el fallo". (60)

El Artículo 236 del Código Fiscal de la Federación, contempla lo que podríamos llamar la elaboración de la sentencia al establecer:

"ART. 236.- La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que se cierre la instrucción en el juicio. Para este efecto el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los treinta días siguientes

(59) Couture, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Aniceto López, Editor, Año 1942. Buenos Aires, Pág. 286.

(60) Couture, Eduardo. Ob. Cit. Pág. 293.

al cierre de la instrucción. Para dictar resolución en los ca sos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 203 de este código, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el - proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar - que vota en contra del proyecto, o formular voto particular ra zonado, pero lo deberá formular en un plazo que no excederá de diez días, transcurridos los cuales si no lo hace perderá ese derecho y deberá devolver el expediente; en caso de que no lo devuelva incurrirá en responsabilidad.

Si el proyecto del magistrado instructor no fue aceptado por - los otros magistrados de la sala, el secretario de aquélla en - grosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyec - to podrá quedar como voto particular del instructor.

Por otra parte hay que tomar en consideración que el Juez es en el Con tencioso-Administrativo, un órgano colegiado, y el proyecto sólo representa la opinión de uno de sus miembros, sujeto a la aprobación, modificación o - rechazo de los otros dos Magistrados integrantes de la Sala.

Acerca de los proyectos, la opinión rendida por la Comisión Redactora del nuevo Código Fiscal de la Federación que dice: " La justificación de - que los proyectos tengan carácter reservado, es que, hasta en tanto no se - conviertan en sentencia definitiva, existe la posibilidad de que se cambien los fundamentos o el sentido del proyecto. La reserva de los proyectos, es un principio que sólo tenía el carácter de reglamentario, ahora elevado a - la categoría de Ley."⁽⁶¹⁾

Por último, tenemos el contenido de la sentencia, la emisión del juicio está sujeta a ciertos principios que delimitan el contenido de la sentencia. Así, el principio de congruencia obliga al Juez a resolver sujetándose estric tamente a los puntos controvertidos. "La congruencia significa que el Juzga - dor debe analizar y resolver todos los puntos que las partes han sometido a

(61) Revista de Investigación Fiscal. Año, Julio de 1969. Pág. 87'

su consideración soberana y que debe resolverse sólo esos puntos. (62)

Ello implica, a) que el fallo no contenga mas de lo pedido por las partes, b) que el fallo no contenga menos de lo pedido por las partes, y c) - que el fallo no contenga algo distinto de lo pedido por las partes.

Dentro de la técnica del procedimiento Fiscal, el principio de congruencia de las sentencias, no es sino una proyección del principio de congruencia en general, que debe de seguirse y el que lógicamente va determinando - las distintas etapas del proceso.

Como se puede apreciar en el ordenamiento fiscal durante todo el procedimiento se va actualizando y aplicando el principio de congruencia, de modo - que no se planteen cuestiones ajenas a la litis, que se ofrezcan y rindan - pruebas en relación a los puntos cuestionados y que la sentencia resuelva sobre todas las prestaciones que han sido objeto del debate.

(62) Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México. 4a. Edición Editorial Porrúa, S. A. Año 1974. México. Pág. 171

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

1.- A través de la Historia de la Legislación Mexicana, el procedimiento contencioso administrativo ha ido evolucionando de manera tal que partimos de la distinción entre los sistemas francés y angloamericano como antecedentes cronológicos y comparativos al sistema establecido en nuestro País, el cual ha adquirido hasta nuestro días particularidades que permiten esa comparación distintiva.

2.- Lo anterior se corrobora analizando las legislaciones de 1824 hasta 1857, en la cual no se encontraba bien definida la función jurisdiccional ejercitada por la Administración Pública, sin embargo contamos desde la Ley Lares con un régimen en el que se definen con notoria claridad el aspecto material que comprendería la jurisdicción contenciosa administrativa, así como también el órgano que se encargaría de ejercer esta función y el procedimiento o legislación adjetiva al respecto. Por ello es que desde entonces surrieron las opiniones diversas de connotados juristas como Rabasa y Mariscal - concretamente en este tema, que no permitieron establecer legislativamente - un régimen bien definido, sino hasta 1936 con la Ley de Justicia Fiscal a partir de la cual en términos generales la variación de órgano jurisdiccional, la materia específica de esta jurisdicción y el procedimiento han sufrido cambios que se han ido adecuando a las circunstancias particulares y situaciones Políticas y Económicas del País, sin estimar más que dos cambios trascendentales en el aspecto jurídico, estos son el Código Fiscal de 1968 y el de 1983.

3.- Las particularidades del sistema jurisdiccional contencioso admi-

nistrativo mexicano, adquiridas inicialmente del sistema francés son de primordial importancia para el Tribunal Fiscal de la Federación como un órgano con la finalidad, de anulación.

4.- Efectivamente este órgano se concreta a manifestar la legitimidad o ilegitimidad, validez o nulidad, de actos o procedimientos que son sometidos a su decisión declaratoria, viéndose garantizada su función desde el momento en que se le otorga independencia al Tribunal Fiscal para resolver al respecto.

5.- Por lo que se refiere al aspecto procesal de esta jurisdicción el Código Fiscal de la Federación y su antecedente, Ley de Justicia Fiscal, - prevee paso a paso el camino a seguir para concluir precisamente en la declaración de validez o nulidad de las resoluciones objeto de la controversia sobre la cual resuelve el tribunal de referencia.

6.- Estos pasos de manera genérica están constituidos por la demanda, su contestación, los medios de convicción o pruebas, la instrucción y finalmente la sentencia.

7.- Independientemente de la indicación de los elementos procesales ya señalados, también establece dicho ordenamiento de manera casuística los supuestos particulares que pudieran desviar el curso de este procedimiento - por medio de recursos, al alcance de las Partes.

8.- En vista de la precisión de los sujetos que han de intervenir como litigantes, demandante y demandado, a través de la legislación de este siglo en nuestra materia, podremos afirmar con seguridad que no ha variado el carácter del demandante como administrado o particular, en la mayoría de los casos prácticamente, y el carácter de demandados como los distintos órganos de la Administración Pública Federal, los cuales si bien han cambiado, solo ha sido en virtud de la organización del poder ejecutivo a través de los períodos presidenciales.

9.- También es de justipreciar el reconocimiento de principios generales de Derecho a través de la introducción de los mismos en el Procedimien-

to ante el Tribunal Fiscal como el principio inquisitivo que rige a todo el sistema jurídico que se ha desarrollado en nuestro País.

10.- Para finalizar este trabajo es necesario hacer énfasis en que del análisis de las legislaciones referidas concretamente a la función jurisdiccional del Poder Ejecutivo Federal por medio de su tribunal fiscal, las cuales hemos señalado en el primer Capítulo, podremos deducir que se ha respetado jurídica y políticamente la autonomía e independencia de este Tribunal, otorgándole a su vez todas las prerrogativas que le han sido necesarias en el tiempo y forma oportuna y adecuadamente para el buen desempeño de sus - funciones.

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

- ALSINA, Hugo., Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial. Cía. Argentina de Editores, S. de R.L. Buenos Aires. 1941
- ARGAÑARAS, Manuel J., Tratado de lo Contencioso Administrativo. Edit. Tipográfica. Editora Argentina, Buenos Aires, 1955.
- ARMIENTA, Gonzálo., El Proceso Tributario. Edit. Manuel Porrúa, S. A.
- BECERRA BAUTISTA, José., El Proceso Civil. 4a. Edición. Editorial Porrúa, México. 1974.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto., Derecho Procesal Fiscal. 2a. Edición. Editorial Cárdenas. Editor y Distribuidor. 1975.
- BIELSA, Rafael., Derecho Administrativo, Tomo II. Edit. Roque de Palma. Buenos Aires. 1955.
- BURGOA, Ignacio., El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, S. A. México. 1966
- CARNELUTTI, Francisco., Instituciones del Proceso Civil. Editorial E.J.E.A. Buenos Aires. 1952
- CASTILLO LARRAÑAGA, José., Derecho Procesal Civil. Edit. Porrúa, México. 1958
- COUTURE, Eduardo J., Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 3a. Edición Ediciones de Palma, Buenos Aires. 1964
- CORTINA GUTIERREZ, Alfonso., El Control Jurisdiccional Administrativo de la Legalidad y de la Facultad Discriminal. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Número Extraordinario. Noviembre 1965.
- CHIOVENDA, José., Instituciones del Derecho Procesal Civil, Madrid. 1940

DE LA GARZA, Sergio F., Derecho Financiero Mexicano. 8a. Edición. Edit. Porrúa, México. 1978

FLORES ZAVALA, Ernesto., Elementos de Finanzas Públicas Mexicanos. Sin Número de Edición. Sin Nombre de Editorial. Impreso por Camarena y Ramírez. 1946.

FRAGA, Gabino., Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México. 1966

HEDUAN VIRUES, Dolores., Las Funciones Jurisdiccionales del Tribunal Fiscal de la Federación. Cía. Editorial Continental, S. A. México. 1961

MARGAIN MANATOU, Emilio., De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. 3a. Edición. Edí. Universitaria Potosina, San Luis Potosí, Méx. 1980

MARGAIN MANATOU, Emilio., Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. 2a. Edición. Edit. Universitaria Potosina, San Luis Potosí, S.L.P. Méx. 1980

MARTINEZ LOPEZ., Derecho Fiscal Mexicano. Amparo 3653/958. Editorial Manuel Porrúa, S. A., Colección Textos Universitarios.

PALLARES, Eduardo., Derecho Procesal Civil. Edit. Porrúa, S. A. México. 1961

PLAZA, Manuel de la., Derecho Procesal Español., Madrid. 1942

RABASA, Emilio., El Sistema Angloamericano., Edit. Porrúa, S. A. México. 1983

ROCCO, Alfredo., La Sentencia Civil. Editorial Stylo, México. 1944.

ROSEMBERG , Leo., Tratado de Derecho Procesal Civil. Editorial E.J.E.A. Buenos Aires. 1955

SERRA ROJAS, Andrés., Derecho Administrativo. Vol. II. Edit. Porrúa, Mex. 1981

TENA RAMIREZ, Leyes Fundamentales. Edit. Porrúa. 1977.

VEDEL, Georges., Traducción de la 8a. Edición Francesa por Juan Rincón Jurado. Sin Número de Edición. Biblioteca Jurídica Aguilar, S. A. España. 1980

LA DEFENSA JURIDICA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Edit. Porrúa, S. A. México. 1973.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

CODIGO FISCAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

REVISION FISCAL 208/1956. API/ABA, S. A.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

REVISTÁ DE INVESTIGACION FISCAL.

11-0028461